

# Fritz Sager und Markus Hinterleitner

## Evaluation

### 1 Begriff – Was ist Evaluation?

Politikevaluation ist die Bewertung öffentlicher Politik. Auf die Vielschichtigkeit des Begriffs Evaluation weist bereits sein französischer etymologischer Ursprung hin: „évaluer“ bedeutet ‚bewerten‘, ‚begutachten‘, ‚abschätzen‘, oder ‚taxieren‘. Für eine zweckdienliche Begriffsbestimmung kann Evaluation im Policy-Cycle (siehe Jann/Wegrich in diesem Band) eingeordnet werden. Evaluation in diesem ursprünglichen und engen Verständnis schließt sich an Genese und Vollzug einer Politik an und debattiert deren Wirkungen. Ob man nun sämtliche Aktivitäten nach erfolgreichem Vollzug bis zum Entscheid über Weiterführung, Neuausrichtung, oder gar Termination einer öffentlichen Politik unter dem Terminus Evaluation zusammenfasst bzw. nur die empirisch-wissenschaftliche Wirkungsanalyse als Evaluation begreift, zeigt weiteren begrifflichen Klärungsbedarf an. Dass mit dieser Einordnung in den Policy-Cycle der Begriff Evaluation noch nicht annähernd und befriedigend bestimmt ist, zeigt nicht zuletzt die Tatsache, dass zwischen vorausschauenden (ex ante), begleitenden und nachträglichen (ex post) Evaluationen differenziert werden kann.

Eine in Stein gemeißelte Definition des Begriffs Evaluation scheint im Licht einer sich rasant verändernden und ausbreitenden Tätigkeit bzw. Disziplin als schwierig, wenn nicht gar nachteilig. Vielmehr gilt es, sich der Evaluation über Schlüsselbegriffe oder Komponenten zu nähern, die dieser Begriff umfasst. So sprechen bspw. Widmer und deRocchi (2012: 11–13) bewusst von einer Arbeitsdefinition, die auf für das Begriffsverständnis unerlässliche Elemente fokussiert. Auch der vorliegende Beitrag orientiert sich an dieser Praxis, indem eine *funktions- bzw. zweckgeleitete Begriffsbestimmung* vorgeschlagen wird, die der Frage nachgeht: Was bezweckt eine Evaluation und welche begrifflichen Komponenten ergeben sich aus der Funktion von Evaluation? Drei zusammenhängende Komponenten ragen hierbei heraus: *Bewertung/Beurteilung*, *Wissenschaftlichkeit* und *Dienstleistungscharakter*.

Die *Bewertung* und *Beurteilung* durch eine Evaluation weist zunächst auf den Evaluationsgegenstand bzw. das Evaluationsobjekt hin. Gegenstand einer Evaluation ist in der Regel eine öffentliche Politik, die einzelne Maßnahmen genauso umfassen kann wie komplexe und weitreichende politische Programme. An dieser Stelle sei bereits erwähnt, dass nicht nur substanzielle Politiken, sondern auch institutionelle Politiken als Evaluationsgegenstand fungieren können (vgl. Abschnitt 4). Außerdem ist zu betonen, dass die Bewertung einer öffentlichen Politik im Rahmen einer Evaluation nicht politisch motiviert, sondern möglichst wissenschaftlich und transparent zu erfolgen hat und sich an den Zielen ausrichtet, die die öffentliche Politik zu erreichen versucht.

Mit einer wissenschaftlichen Evaluation nutzt die Bewertung das Renommee der Wissenschaft und muss sich daher auch an den dort üblichen Kriterien orientieren. Damit ist die *Wissenschaftlichkeit* einer Evaluation von unerlässlicher Bedeutung. Wissenschaftlichkeit bedeutet, dass die Evaluation intersubjektiv nachvollziehbar sowie reproduzierbar ist und nach allgemein anerkannten Standards systematisch und wissenschaftlich vorgegangen wird. Nur dies sichert ein Mindestmaß an Qualität, das auch im Hinblick auf die noch zu thematisierende (parti-)politische Instrumentalisierung von Evaluationen und Evaluationsergebnissen von verstärkter Bedeutung ist.

Schließlich gilt es zu berücksichtigen, dass Evaluationen im politischen Prozess nicht aus eigenem Antrieb erfolgen bzw. einem Selbstzweck gehorchen, sondern von externen Akteuren in Auftrag gegeben werden. Daraus folgt, dass Evaluationen meist auch einen gewissen *Dienstleistungscharakter* aufweisen. Die Auftraggeber erwarten von der Evaluation einen gewissen Nutzen, wie die Beantwortung von Fragen, die Aufdeckung von Problemen oder konkrete Verbesserungsvorschläge. Diese Ansprüche an die Evaluator/-innen müssen sowohl bei der Konzeption und der Durchführung der Evaluation, als auch bei der Kommunikation der Ergebnisse berücksichtigt werden.

Aus den drei Schlüsselkomponenten Bewertung/Beurteilung, Wissenschaftlichkeit und Dienstleistungscharakter geht zudem eindeutig hervor, was eine Evaluation *nicht* sein kann: Sie grenzt sich ab von der *Grundlagenforschung*, welche stärker durch Wissensgenerierung, Generalisierbarkeit der Ergebnisse und Theorieentwicklung als durch Nutzengenerierung für den Auftraggeber und Situationsbezug gekennzeichnet ist (Ritz 2003: 35, vgl. Tabelle 1).

**Tab. 1:** Abgrenzung von Evaluation und Grundlagenforschung

	<b>Grundlagenforschung</b>	<b>Evaluation als angewandte Forschung</b>
<b>Ziel und Zweck</b>	Wissensgenerierung	Nutzung und Nützlichkeit
<b>Fragestellung</b>	Forschungsdebatte, Theorie	Auftraggeber und Anspruchsgruppen
<b>Ergebnisse</b>	Generalisierbarkeit, Theorieentwicklung	Situationsbezug, Falltreue
<b>Bewertung</b>	Forschungsdebatte, Theorie	Programmziele, normative Kriterien, Auftraggeber
<b>Kausalität</b>	Kein Unterschied: abhängige, unabhängige und intervenierende Variablen	
<b>Methoden</b>	Kein Unterschied: gesamtes Methodenspektrum	
<b>Kontext</b>	Prinzip der Unabhängigkeit	Politischer Druck, Zeit- und Dienstleistungsdruck

Quelle: eigene Darstellung nach Ritz 2003:35

Die Evaluation unterscheidet sich von anderen Instrumenten der Wirkungsprüfung, wie dem wirtschaftlichen *Controlling* (permanentes und führungsorientiertes Überwachungs- und Steuerungssystem) und dem *Monitoring* (permanentes Überwachungssystem ohne Bewertungscharakter), wie aus Tabelle 2 hervorgeht.

**Tab. 2:** Unterscheidung von Evaluation, Controlling und Monitoring

	Evaluation	Controlling	Monitoring
<b>Definition</b>	Evaluationen sind <i>gezielte und zeitlich begrenzte</i> Untersuchungen, die insbesondere das Verständnis und die Erklärung nicht nur der Wirkungen, sondern auch der Wirksamkeit von staatlichen Maßnahmen zum Ziel haben.	Controlling ist eine unterstützende Führungstätigkeit und umfasst ein <i>permanentes System</i> für die Beobachtung und Beurteilung des gesamten Planungs- und Steuerungsprozesses in einem bestimmten Aufgabenbereich.	Monitoring ist die <i>routine-mäßige, permanente</i> und systematische Sammlung von vergleichbaren Daten.
<b>Ziel und Zweck</b>	Spezifische Fragen im Hinblick auf die Wirkungen von Maßnahmen beantworten. Zweck kontextabhängig: Rechenschaft, Lernen usw.	Durch Informationen zur effektiven und effizienten Steuerung von Prozessen beitragen.	Veränderungen und/oder Trends bei der Umsetzung, beim Verhalten der Zielgruppen oder bei den Wirkungen feststellen.
<b>Bewertung</b>	Ja	Ja	Nein
<b>Verhältnis zu anderen Instrumenten</b>	Evaluation kann Monitoring-Daten und Resultate des Controlling berücksichtigen	Controlling kann Monitoring-Daten einbeziehen	Evaluation und Controlling können Hinweise für geeignete Monitoring-Indikatoren liefern

Quelle: Interdepartementale Kontaktgruppe „Wirkungsprüfungen“ (IDEKOWI) 2004

Aus den oben genannten Komponenten der Evaluation ergibt sich folgende Gliederung dieses Beitrags. Eine dem Kriterium der Wissenschaftlichkeit gerecht werdende Evaluation stützt sich zunächst auf *theoretische Grundlagen*. Dementsprechend wird im folgenden Abschnitt ein Überblick zu Evaluationstheorien und -ansätzen gegeben. Da eine Evaluation in ihrem Kern eine Wirkungsanalyse ist, wird anschließend ein theoretisch fundiertes *Wirkungsmodell* vorgestellt, das die Wirkungsweise einer öffentlichen Politik darstellt, die Politik in ihre Bestandteile zerlegt, und Kriterien für die Bewertung letzterer bereitstellt. Im nächsten Abschnitt steht dann der Gegenstand der Evaluation nochmals im Vordergrund und es wird darauf eingegangen, inwiefern sich der Ablauf und das Vorgehen ändern, wenn nicht eine „klassische“ substantielle Politik, sondern eine *institutionelle Politik* evaluiert wird. Die letzten drei Abschnitte stehen dann im Zeichen der *Kontexteinbettung* von Evaluati-

This article is protected by German copyright law. You may copy and distribute this article for your personal use only. Other use is only allowed with written permission by the copyright holder.

on. Die Verwendungsarten von Evaluation und deren Rolle und Bedeutung im politischen Prozess werden thematisiert. Anschließend werden mit den Stichwörtern Evidence-based Policymaking (EBP) und Regulatory Impact Assessments (RIAs) zwei eng mit der Evaluation verbundene Themenbereiche diskutiert, deren Kenntnis dazu dient, die Bedeutung von Evaluation für eine moderne Politikfeldanalyse erfassen zu können.

Die Gliederung unseres Beitrags streicht eine Tatsache hervor, die für das Verständnis von Evaluation von unerlässlicher Bedeutung ist: Eine Evaluation steht nicht frei im Raum, sondern ist auf zweifache Art *kontextsensitiv*. Einerseits muss bei der Evaluation der Kontext der öffentlichen Politik analysiert werden, um die Wirkungen selbiger überhaupt erst eindeutig erfassen und beurteilen zu können. Andererseits kann die Bedeutung von Evaluation im Rahmen der Politikfeldanalyse nur verstanden werden, wenn man den politischen und institutionellen Kontext thematisiert, in dem sie durchgeführt wird. Diesen beiden „kontextuellen Berührungspunkten“ wird im Folgenden durchgehend Rechnung getragen.

## 2 Entwicklung und Theoriebildung

Auch wenn die Beschäftigung mit Evaluation als Forschungsgegenstand in den Sozialwissenschaften als relativ junge Disziplin gilt, existiert gleichwohl eine lebendige Theoriedebatte. Allerdings wäre es übertrieben, von einer einheitlichen und konsolidierten Evaluationstheorie zu sprechen. Vielmehr ist die Systematisierung der theoretischen Beiträge, wie bspw. von Guba und Lincoln (1989) versucht, im Bereich der Evaluationsforschung schwierig. Gründe hierfür sind vor allem in der starken Heterogenität evaluationstheoretischer Vorstellungen, der begrifflichen Vielfalt und der primär amerikanischen Literatur zu sehen (Ritz 2003: 57). Dessen ungeachtet kann eine gewisse Systematisierung gelingen, wenn man den jeweiligen politischen und institutionellen Kontext, vor dem sich die Politikevaluation in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat, betrachtet (vgl. Derlien 1997). Im Rahmen dieses Beitrags muss eine Beschränkung auf vereinzelte Beiträge zur Entwicklung und Theorie von Evaluation erfolgen. Es werden Autorinnen und Autoren herausgegriffen, die das zeitgenössische Verständnis als auch die Durchführung von Evaluationen maßgeblich beeinflusst haben.

Mit den USA als Vorreiter entwickelte sich mit Beginn der Nachkriegszeit in Ländern der westlichen Hemisphäre eine Evaluationspraxis, die durch volle Staatskassen, Reformparteien und eine generelle Affinität zu den Sozialwissenschaften gekennzeichnet war. Das Interesse an der Funktions- und Wirkungsweise politischer Programme zur Zeit der „Experimenting Society“ (Campbell 1969) resultierte für die Evaluation in der Aufgabe, bestehende und neue Maßnahmen und Programme effektiver zu machen (Derlien 1997: 7). Vor diesem Hintergrund wurde Eva-

lationsforschung als Teil der Grundlagenforschung verstanden und zum Zweck der Erkenntnisgewinnung durchgeführt. Im Zentrum stand die Entwicklung wissenschaftlicher Methoden, um Kausalzusammenhänge mit angemessenen Kriterien bestimmen zu können (Ritz 2003: 59–60). Auch wenn sich das theoretische Verständnis von Politikevaluationen seitdem beträchtlich weiterentwickelt hat, stammen aus dieser ersten Periode der Evaluationsforschung doch Erkenntnisse, die bis heute Gültigkeit haben. So betont Suchman (1967) die Unterscheidung von Programmfehler (heute Umsetzungsfehler), bei dem eine Aktivität falsch durchgeführt bzw. umgesetzt wird, und Theoriefehler, bei dem die an sich richtig ausgeführte Aktivität nicht zu den Programmzielen beiträgt. Campbell (1969) hat, basierend auf der realistischen Einsicht, dass der Bewertungsvorgang nie vollkommen ohne subjektive Werturteile auskommt, auf der transparenten Trennung von Fakten und Werturteilen in der Evaluation bestanden. In Anbetracht häufiger politischer Instrumentalisierungen von Evaluationen hat diese Unterscheidung bis heute nicht an Aktualität verloren.

Ende der 1970er-Jahre erfuhr der politische und sozioökonomische Kontext in den meisten westlichen Ländern tiefgreifende Veränderungen, die sich auch auf das Verständnis von und die formulierten Ansprüche an die Evaluationstätigkeit auswirkten. Durch den „Neoliberal Turn“ (vgl. Harvey 2005) bestärkte konservative Regierungen (*Thatcherism*, *Reaganomics*) sahen in der Evaluation ein Mittel zur Durchsetzung effizienterer Programmgestaltung, um knapper werdende Ressourcen zu schonen. Auch wenn die Effektivitätssteigerung weiter ein Anliegen war, ging es nun doch primär um die Kostenfrage. Hierbei ist das Evaluationsinstrumentarium behilflich, indem es aufzeigt, wo politische Programme gekürzt werden können. Allgemein erfolgte eine Hinwendung zur Outputorientierung staatlichen Handelns. Von diesen Veränderungen blieben Evaluationstheorien nicht unberührt: Fortan wurde Evaluation zusehends als angewandte und nutzenorientierte Forschung konzipiert (z. B. Weiss 1974, Wholey 1983). Als Vorreiterin fungierte Carol H. Weiss, welche „die bisher zu wenig berücksichtigten Schwierigkeiten und Interessenkonflikte im Rahmen der politischen und organisatorischen Kontexte des Evaluationsobjekts“ (Ritz 2003: 66) erkannte. Zentral ist dabei die Einsicht, dass Politik und Wissenschaft unterschiedlichen Logiken folgen. Will die Evaluation gehört werden (vgl. hierzu Abschnitt 5), muss sie in gewissem Maß die Sprache der Politik sprechen. Diese Tatsache schwingt noch heute in einem Evaluationsverständnis mit, das auf Anwendungsorientierung und Dienstleistungscharakter ausgerichtet ist.

Seit Mitte der 1990er-Jahre betonen Wissenschaftler wie Patton (1997) noch stärker die Anwendungsorientierung von Evaluationen, um den tatsächlichen Nutzen in Form von Programmverbesserungen zu forcieren. Hierfür ist es Patton zufolge unerlässlich, Evaluationen so zu gestalten, dass sie von Entscheidungsträgern direkt genutzt werden können. Dieses Verständnis von Nutzung und Nützlichkeit einer Evaluation wird unter den Schlagwörtern *Utilization*, *Usability*, und *Influence* zusammengefasst. In diesem Zusammenhang steht auch der Ansatz der „Realistic

Evaluation“ nach Pawson und Tilley (1997). Die Kontextbedingtheit von objektiv erkennbaren Phänomenen impliziert, dass politische Programme und Instrumente je nach Kontext unterschiedliche Wirkungen zeitigen. Wirkungen dürfen nicht isoliert betrachtet, sondern müssen im jeweiligen programmspezifischen Kontext analysiert werden, um zu realistischen Aussagen zu gelangen.

Aus diesen Meilensteinen der Evaluationstheorieentwicklung resultiert ein aktuelles Bild von Evaluation, das einerseits wissenschaftsbasiert und theoriegeleitet ist, aber auch die Anwendungsorientierung und die Kontextabhängigkeit nicht vernachlässigt. Dieses Bild bestimmt den im nächsten Abschnitt dargelegten Ansatz der theoriegeleiteten Evaluation und das hierauf aufbauende Wirkungsmodell zur Analyse öffentlicher Politik.

### 3 Evaluationsansatz, Evaluationsgegenstände und Wirkungsmodell

Um den einleitend erläuterten Schlüsselkomponenten eines modernen Evaluationsverständnisses zu entsprechen und gleichzeitig die bisher aufgezeigten theoretischen Schwerpunkte zu integrieren, gilt es, ein wissenschaftlich fundiertes, theoriegeleitetes und kontextsensitives Evaluationsmodell zu erarbeiten, das der Evaluation konzeptuell zu Grunde liegt und in unterschiedlichen Politikfeldern zur Analyse öffentlicher Politik eingesetzt werden kann. Hierfür wird der theoriegeleitete Evaluationsansatz nach Rossi (Rossi et al. 1999) um den kontextsensitiven realistischen Evaluationsansatz nach Pawson und Tilley (1997) ergänzt.

Die *theoriegeleitete Evaluation* geht zunächst von der impliziten Programmtheorie der öffentlichen Politik aus:

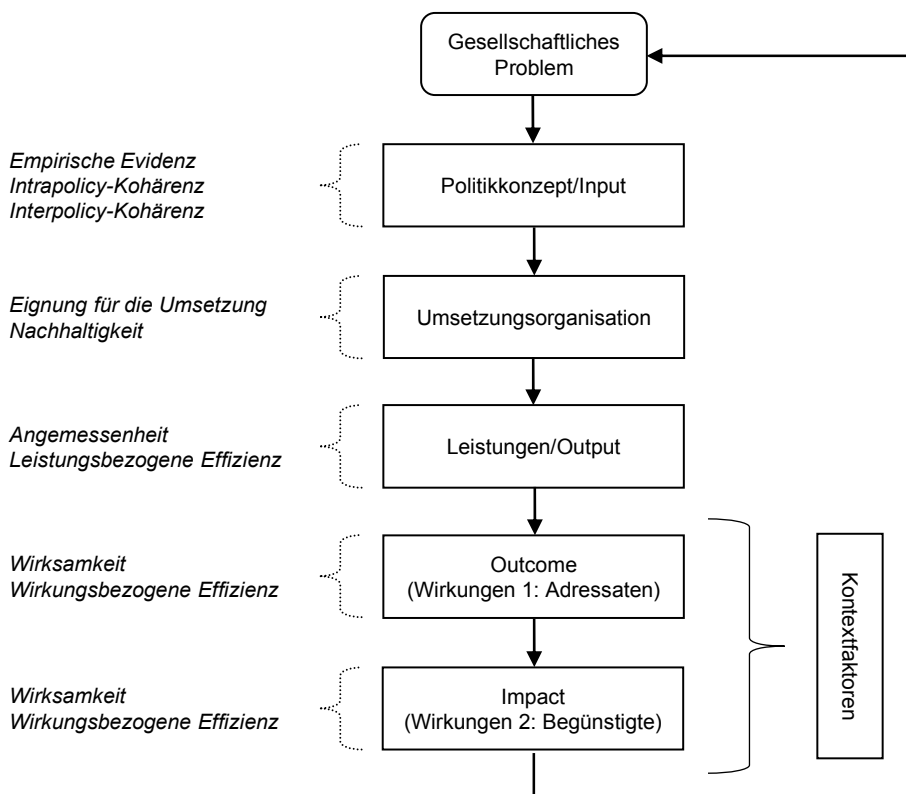
“Every program embodies a conception of the structure, functions, and procedures appropriate to attain its goals. This conception constitutes the ‘logic’ or plan of the program, which we have called program theory. The program theory explains why the program does what it does and provides the rationale for expecting that doing things that way will achieve the desired results.” (Rossi et al. 1999: 156)

Hier setzt die Evaluation an, indem sie diese Programmtheorie einer wissenschaftlichen Untersuchung zugänglich macht. Zu diesem Zweck werden Bewertungskriterien, Indikatoren und Erhebungsmethoden benötigt. Dabei gilt es zu beachten, dass die der Evaluation zugrunde gelegte Programmtheorie, genau wie das Programm bzw. die öffentliche Politik selbst, disziplinübergreifend angelegt ist. Konkret bedeutet dies zumeist, dass eine Evaluation eine politikwissenschaftliche Perspektive verfolgt, aber gleichzeitig politikbereichsspezifische Besonderheiten nicht vernachlässigt werden. Auf diese Weise stellt der theoriegeleitete Evaluationsansatz sicher, dass Lernprozesse ausgelöst und soziale Interventionen optimiert werden können.

Der Evaluationsansatz der theoriegeleiteten Evaluation fokussiert auf die in der Programmtheorie implizierten Kausalketten, welche die Teile eines Programms mit den angestrebten Programmzielen verbinden. Die oben bereits thematisierten Kontextfaktoren, die den Erfolg oder Misserfolg eines Programms maßgeblich beeinflussen, werden von diesem Ansatz allerdings eher vernachlässigt. Um diese Schwäche zu beheben, können Teile des theoriegeleiteten Evaluationsansatzes mit Ideen des Ansatzes der „Realistic Evaluation“ nach Pawson und Tilley (1997) kombiniert werden. Dieser Ansatz ist in seiner Forschungslogik zwischen Positivismus und Konstruktivismus angesiedelt, indem er die Kontextbedingtheit von objektiv erkennbaren Phänomenen betont. Übertragen auf die Evaluation einer öffentlichen Politik bedeutet dies, dass letztere je nach Kontext andere Wirkungen zeigt. Eine Evaluation kann also nur dann tatsächliche Wirkungen analysieren, wenn Wechselbeziehungen zwischen öffentlicher Politik und Kontext miteinbezogen werden. Um diese Wechselbeziehungen abzubilden, werden sogenannte *Context-Mechanism-Outcome*-Konfigurationen (kurz: CMO-Konfigurationen) modelliert. Bestimmte, von einer öffentlichen Politik ausgelöste Mechanismen (M) werden in spezifischen lokalen, historischen, soziokulturellen und institutionellen Umfeldern (C) wirksam und führen zu entsprechenden Outcomes (O). Aufgabe der Evaluation ist es nun zu untersuchen, welche CMO-Konfigurationen jeweils vorherrschen und wann, wie und wo eine öffentliche Politik wirkt (vgl. Befani et al. 2007, Sager/Andereggen 2012).

Die Elemente einer öffentlichen Politik, die von einer Politikevaluationen untersucht und abgebildet werden, können mittels unterschiedlicher theoretischer Modelle strukturiert werden. Hierfür empfiehlt sich eine Typisierung nach dem Policy-Cycle (vgl. Knoepfel et al. 2001; Jann/Wegrich in diesem Band). Dieser Heuristik liegt die Vorstellung zugrunde, dass eine öffentliche Politik verschiedene Stufen durchläuft. Generell können *drei Phasen* unterschieden werden: Politikformulierung, Implementierung respektive Umsetzung und Wirkungsentfaltung. In der Phase der *Politikformulierung* wird zunächst das Problem definiert und sodann ein Programm konzipiert, welches das Problem adressiert und möglichst beseitigt. Für die *Implementierung* werden Umsetzungsstrukturen konstituiert und Umsetzungsprozesse definiert, damit die tatsächliche Leistung erbracht werden kann. Mit diesen Leistungen soll eine *Wirkung*, genauer eine Verhaltensänderung bei den Adressaten des Programms hervorgerufen werden. Die Verhaltensänderungen der Adressaten tragen schließlich in gewissem Grad zur Lösung des in der Phase der Politikformulierung definierten Problems bei. Am Ende dieses Zyklus stellt sich zumeist die Frage, wie das existierende Programm verbessert bzw. an veränderte kontextuelle Bedingungen angepasst werden kann, womit eine neue Phase der Politikformulierung beginnt und der Zyklus von neuem durchlaufen wird. In jeder Phase des Policy-Cycle entstehen „Zwischenprodukte“, die Gegenstände einer Evaluation sein können und mittels Evaluationskriterien untersucht werden. Diese Gegenstände mit den zugehörigen Evaluationskriterien werden im Folgenden dargestellt. Abbildung

1 stellt das Wirkungsmodell grafisch dar. Aufgrund der linearen Abfolge der Evaluationsgegenstände ist von einem linearen Wirkungsmodell die Rede.



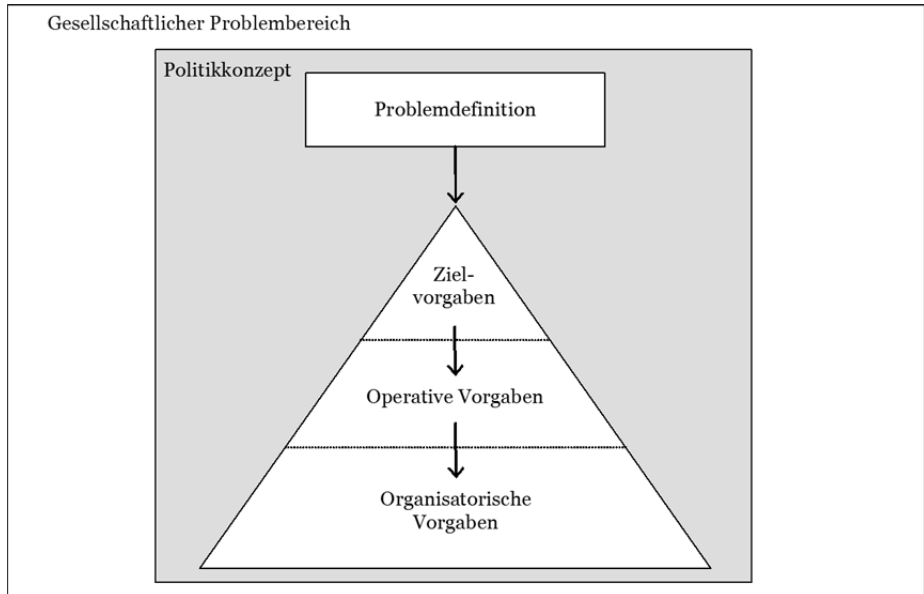
**Abb. 1:** Lineares Wirkungsmodell von Politikevaluation (Quelle: eigene Darstellung nach Knoepfel/Bussmann 1997)

Ursprung einer Policy ist das als gesellschaftlich relevant anerkannte Problem, zu dessen Lösung in der Politikformulierungsphase ein *Politikkonzept* entwickelt und beschlossen wird. Während das Problem Auslöser einer öffentlichen Politik ist, stellt es aber keinen Evaluationsgegenstand dar, da es in einer Politikevaluation keiner Bewertung unterzogen wird. Vielmehr geht es um die Bewertung der Lösung. Der erste Evaluationsgegenstand ist deshalb das *Politikkonzept*. Das *Politikkonzept* oder der *Input* bezeichnet die Gesamtheit der rechtlichen Bestimmungen und der diese konkretisierenden Vorgaben, die zu einer Politik formuliert wurden, also die Politik, wie sie auf dem Papier steht, noch ungeachtet ihrer tatsächlichen Umsetzung. Im Idealfall umfasst das Politikkonzept vier aufeinander abgestimmte Komponenten (vgl. Abbildung 2). Die *Problemdefinition* enthält Annahmen über die Art des Problems, dessen Ursachen, Intensität und Verbreitung. Hierfür werden im



Politikkonzept Kausalhypothesen formuliert, welche aufzeigen, wie das in einem bestimmten gesellschaftlichen Bereich ausgemachte Problem durch eine öffentliche Politik adressiert werden soll. Die Problemdefinition beinhaltet eine hohe politische Komponente (vgl. Jann/Wegrich in diesem Band). Die *Zielvorgaben* enthalten nun konkrete Vorgaben zur Zustandsänderung im Problemfeld. Es können *substanzielle*, die Wirkungen des Programms betreffende Vorgaben, und *operative*, die Umsetzungsstruktur regelnde Vorgaben unterschieden werden. Außerdem können entsprechend dem Zeithorizont und dem Konkretisierungsgrad Zielvorgaben gegliedert und analysiert werden. Um die Vision, die daraus abgeleiteten Haupt- und Unterziele sowie beabsichtigte Nebenwirkungen systematisieren zu können, empfiehlt sich die Abbildung in einem Zielsystem (vgl. Ledermann/Sager 2009). Damit die gemachten Zielvorgaben erreicht werden können, benötigt ein politisches Programm *operative Vorgaben*, welche Policy-Instrumente definieren, durchzuführende Aktivitäten beschreiben und Interventionsbereiche abstecken. Je nach Umfang des Politikkonzepts enthalten die operativen Vorgaben unterschiedliche Konkretisierungsstufen, Ansatzpunkte und modellierte Wechselwirkungen zwischen Aktivitäten. Schließlich enthält ein vollständiges Politikkonzept *organisatorische Vorgaben*, welche Zuständigkeiten definieren und benötigte Ressourcenausstattungen festlegen. Unterschieden werden strukturelle und prozedurale Vorgaben. Abbildung 2 fasst die dargelegten Komponenten des Politikkonzepts zusammen und stellt deren hierarchische Beziehung dar. Um den Evaluationsgegenstand *Politikkonzept* zu evaluieren, können folgende Evaluationskriterien herangezogen werden:

- *Empirische Evidenz*: Dieses Kriterium beschreibt die wissenschaftliche Abstützung des Politikkonzepts. Wird bei der Problemdefinition und den Interventionshypothesen auf wissenschaftliche Erkenntnisse zurückgegriffen, die das Politikkonzept in bestehender Form rechtfertigen bzw. unterstützen? Ist es somit realistisch und enthält überhaupt die reale Möglichkeit, dass die öffentliche Politik „funktioniert“?
- Zudem wird die *logische Kohärenz* sowohl des Politikkonzepts selbst (*Intrapolicy-Kohärenz*) als auch in Bezug auf andere politische Maßnahmen im jeweiligen gesellschaftlichen Problembereich (*Interpolicy-Kohärenz*) untersucht. Ist das Politikkonzept in sich stimmig und widerspruchsfrei, werden Synergien genutzt und befindet es sich in Einklang mit anderen Politiken?



**Abb. 2:** Das Politikkonzept und seine Bestandteile (Quelle: Ledermann/Sager 2009: 10)

Die *Umsetzungsorganisation* oder das Behördenarrangement bezeichnen die Gesamtheit der *tatsächlich* existierenden Umsetzungsstrukturen und Umsetzungsprozesse einer öffentlichen Politik. Diese umfassen die gesamte Organisation, die den Ablauf und die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den involvierten Akteuren bei der Umsetzung einer Politik regelt. Oft wird zwischen der Umsetzungsorganisation auf der Programmebene der öffentlichen Politik und den Projektebenen einzelner enthaltener Projekte oder Maßnahmen unterschieden. Für die Evaluation der Umsetzung empfehlen sich folgende Kriterien:

- *Eignung für die Umsetzung:* Die Umsetzungsorganisation (Behördenarrangement) wird auf ihre Eignung für den Vollzug analysiert. Sind die Aufgaben zweckmäßig verteilt bzw. eignen sich die Vollzugsträger prinzipiell für den Vollzug? Besitzen sie das entsprechende Know-how, einschlägige Erfahrung und genügend zeitliche und materielle Ressourcen?
- *Nachhaltigkeit:* Mit diesem Kriterium wird überprüft, ob die Umsetzungsorganisation institutionell verankert ist und eine Finanzierungssicherheit in Bezug auf die nötige Aufgabenerfüllung besteht, um die zukünftige Aufgabenerbringung entsprechend den Vorgaben aus dem Politikkonzept zu sichern.

Der *Output* beschreibt die Gesamtheit der Endprodukte des politisch-administrativen Umsetzungsprozesses, d. h. die Angebote und Leistungen der Verwaltung und weiterer in die Umsetzung der Politik involvierter Akteure. Er stellt die direkte Verbindung zwischen Umsetzungsakteuren und Adressaten dar. Oft werden Zwischen-

outputs produziert, die von Akteuren „weiterverarbeitet“ werden und erst dann die Adressaten erreichen. Der Output einer öffentlichen Politik kann unterschiedliche Formen annehmen. Die folgenden Kriterien dienen der Evaluation dieses Evaluationsgegenstands:

- Das Kriterium der *Angemessenheit* untersucht, ob die Leistung in Art, Umfang und Qualität den Vorgaben aus dem Politikkonzept entspricht. Es ist zu betonen, dass mit diesem Kriterium noch nicht die Wirkung der öffentlichen Politik evaluiert wird. So können zwar die Adressaten mit dem Output zufrieden sein, allerdings macht dies noch keine Aussage in Bezug auf die Wirkung und den Problemlösungsbeitrag der Politik.
- Die *leistungsbezogene Effizienz* fragt schließlich, ob das Verhältnis von Ressourceneinsatz und Leistungserbringung angemessen ist. Auch hier werden noch keine die Wirksamkeit der Politik betreffende Aussagen getroffen.

Der *Outcome* umschließt die Verhaltensänderung bei den Adressaten. Adressaten sind Personen oder Institutionen, deren Verhalten durch die Politik verändert werden soll, sodass bei den Endbegünstigten ein Nutzen generiert wird. Endbegünstigte sind Personen, Institutionen oder andere Subjekte, die von der öffentlichen Politik profitieren sollen. Folglich beschreibt der Outcome die Gesamtheit der durch die Politik ausgelösten Verhaltensänderungen, die bei den Adressaten beobachtet werden können. Besonderes Augenmerk gilt hierbei etwaigen nichtbeabsichtigten Verhaltensänderungen, die gegebenenfalls die Wirkung der Politik negativ beeinflussen können oder gar vollends zunichte machen. Um den Outcome zu evaluieren, werden folgende Kriterien herangezogen:

- Die *Wirksamkeit des Outcome* bestimmt den Grad der Übereinstimmung zwischen beabsichtigter und tatsächlich gezeigter Verhaltensänderung. Zeigen also die Adressaten eine Verhaltensänderung, die so im Politikkonzept angestrebt wurde?
- Mit der *wirkungsbezogenen Effizienz des Outcome* wird das Verhältnis von Ressourceneinsatz und den dadurch erzielten Verhaltensänderungen beurteilt. Hier stellt sich die konkrete Frage, ob die Verhaltensänderung auch ressourcenschonender hätte erreicht werden können.

Der *Impact* als letzter Evaluationsgegenstand umfasst die Gesamtheit der Veränderungen im gesellschaftlichen Problembereich, die sich ursächlich auf die Bestandteile der öffentlichen Politik zurückführen lassen. Zentral ist die Beantwortung der Frage, ob sich die Situation der Endbegünstigten tatsächlich entsprechend den im Politikkonzept formulierten Zielen verändert hat. Auch rücken etwaige indirekte Auswirkungen der öffentlichen Politik (auf die Gesamtgesellschaft und/oder auf die Volkswirtschaft) in den Fokus. Für die Bewertung des Impact bieten sich folgende Evaluationskriterien an, die den letztendlichen Erfolg der Politik beurteilen:

- Die *Wirksamkeit des Impact* misst den Grad der Übereinstimmung zwischen beabsichtigten und tatsächlich eingetretenen Wirkungen in Bezug auf den Problemlösungsbeitrag.
- Die *wirkungsbezogene Effizienz des Impact* bewertet schliesslich das Verhältnis von eingesetzten Ressourcen und eingetretenen Wirkungen der Politik.

Wie aus den dargestellten Evaluationsgegenständen des Wirkungsmodells ersichtlich wird, können diese bis zu einem gewissen Grad einzeln bzw. separat evaluiert werden. Diese Tatsache entspricht auch der Realität der Evaluationspraxis. Die meisten Evaluationen setzen bei der Bewertung und Beurteilung gewisse Schwerpunkte, sei dies aus zeitlichen, ressourcestechnischen oder praktischen Gründen. Allerdings liegt auf der Hand, dass diesen Schwerpunktsetzungen strenge Grenzen gesetzt sind, will man zu realistischen Erkenntnissen in Bezug auf Funktionieren und Wirken einer öffentlichen Politik gelangen. Das zeigt schon das zuletzt dargestellte Evaluationskriterium der *wirkungsbezogenen Effizienz des Impact*: Will man das Verhältnis von eingesetzten Ressourcen und eingetretenen Wirkungen der Politik beurteilen, müssen zuvor die Eignung der Umsetzung und die Wirkungen der Politik separat untersucht worden sein. Viele Beurteilungen und Bewertungen in einer Evaluation bauen also aufeinander auf. Generell hält die Verbindung von Konzept- und Umsetzungsevaluation in einer sog. *Globalevaluation* gewichtige Vorteile bereit: So erlaubt eine Globalevaluation die genaue Zurückführung von Wirkungsdefiziten auf *Policy Failure* (auch Theoriefehler) und *Implementation Failure* (auch Umsetzungsfehler) sowie die Aufdeckung von Wechselwirkungen zwischen diesen beiden Fehlerquellen, und stellt eine notwendige Bedingung für die Möglichkeit dar, zielführende Lehren für die Weiterentwicklung und Verbesserung der öffentlichen Politik ableiten zu können (Ledermann/Sager 2009).

## 4 Evaluation institutioneller Politik

Das im vorherigen Abschnitt dargestellte Wirkungsmodell stellt in obiger Form natürlich ein verallgemeinertes, idealtypisches Modell dar, das je nach Evaluationsobjekt und spezifischem Politikkontext angepasst werden muss (vgl. Sager/Rüefli 2005). Es versteht sich gerade nicht als starre Schablone, die für jede öffentliche Politik in dieser Form verwendet werden kann. Trotzdem sind die Änderungen, die sich für die Evaluation ergeben, dann besonders signifikant, wenn der Gegenstand der Evaluation keine substanzielle Politik, sondern eine *institutionelle Politik* darstellt. Deshalb wird in diesem Abschnitt die Evaluation institutioneller Politik eigens erläutert und auf wichtige Unterschiede bei dieser speziellen Form der Evaluation eingegangen.

Zunächst muss hierfür die institutionelle Politik von der substanziellen, nachgerade „klassischen“ Politik abgegrenzt werden. Letztere versucht durch inhaltliche Vorgaben und unter Verwendung unterschiedlicher Policy-Instrumente das anvisierte Adressatenverhalten direkt zu verändern und somit das gesellschaftliche Problem zu lösen. Institutionelle Politik geht einen Umweg, indem sie das Institutionengefüge verändert und damit die Machtverteilung zwischen Akteuren und Prozessen beeinflusst, sodass durch die veränderte institutionelle Politik in einem zweiten Schritt auch Policy-Ziele erreicht werden können. Weiterhin müssen zwei Arten von institutioneller Politik unterschieden werden. Die erste Gattung institutioneller Politik umfasst *politische Institutionen* bzw. die Gestaltung derselben. Politische Institutionen sind anerkannte Regelsysteme politischer Willensbildung und Willensumsetzung wie Wahl- und Regierungssysteme sowie die gliedstaatliche Kompetenzverteilung in föderalistischen Staaten. Sie beziehen sich auf die Metaebene des politischen Systems und kennzeichnen dessen Inputseite (Sager 2009). Die zweite Gattung beschreibt *Institutionenpolitik*, die auf der tiefer gelegenen Meso-Ebene angesiedelt ist und die Outputseite des politischen Systems charakterisiert, indem sie die Voraussetzungen schafft, damit Sachpolitik ablaufen und wirken kann (Sager 2009). Für die Evaluation besonders relevante Beispiele sind Verwaltungsreformen und Reorganisationen im öffentlichen Sektor sowie Vollzugsstrukturen öffentlicher Politik (vgl. Kuhlmann 2008; 2009).

Speziell die *Institutionenpolitik* stellt Evaluator/-innen vor Herausforderungen, die sich zuvorderst auf die Anwendbarkeit des oben dargestellten Wirkungsmodells erstrecken. Konkret wird bei der Evaluation von Institutionenpolitik das Verwaltungshandeln nicht mehr als Teil der Umsetzungsorganisation einer substanziellen Politik evaluiert, sondern wird selbst primärer Gegenstand des Evaluationsinteresses. Die untersuchten Wirkungsketten verlaufen gänzlich innerhalb des Behördenarrangements und enden beim Output des Verwaltungshandelns (Sager 2009). In der Folge sind auch die oben dargestellten Wirkungsvariablen gänzlich *innerhalb des Behördenarrangements* angesiedelt. Dies stellt Evaluator/-innen oft vor Probleme, da die untersuchten Wirkungsketten im Vergleich zu substanziellen Politiken meist komplexer sind und oft einen hohen Abstraktionsgrad erfordern (Widmer 2002; Kuhlmann 2009). Zudem ist mit einem derartigen Wirkungsmodell noch nichts über die Wirkung der Institutionenpolitik außerhalb des Behördenarrangements gesagt. Verstärkt wird diese analytische Unzulänglichkeit noch dadurch, dass sich die eigentlichen Wirkungen von Institutionenpolitik häufig erst langfristig einstellen. In der Praxis behilft man sich deshalb oft mit der Verwendung von outputorientierten Zielgrößen, was allerdings Leistungserbringung mit Wirkungserzielung fälschlicherweise gleichsetzt. Weitere Herausforderungen für ein Wirkungsmodell zur Evaluation von Institutionenpolitik ergeben sich aus dem oft *nicht vorhanden Politikkonzept*, wodurch die Umsetzung einer Politik nicht mehr als realisiertes Politikkonzept begriffen werden kann und die Unterscheidung in Policy Failure und Implementation Failure erschwert wird. Schließlich stellt sich speziell

im Fall einer Reformevaluation das Problem des *Moving Target*, nach dem die Umsetzungsorganisation zur Durchführung der Reform selbst Gegenstand der Veränderung ist. Dies birgt die Gefahr zirkulärer Wirkungsmodelle.

Zusammenfassend stellt die Evaluation institutioneller Politik große Herausforderungen an das Untersuchungsdesign und die Überprüfung der Wirksamkeit. Um diese Schwierigkeiten bei der Evaluation und daraus resultierende Qualitätsprobleme (Widmer 2002) in den Griff zu bekommen, empfiehlt sich eine stärkere Nutzenausrichtung der Evaluation, die in Anbetracht der zahlreichen Wechselwirkungen von Institutionenpolitik speziell eine stärkere Kontextsensitivität bei der Analyse impliziert (Sager 2009).

Bei der Evaluation von *politischen Institutionen* können generell zwei Arten von Evaluationen unterschieden werden. *Soll-Ist-Vergleiche* gehen davon aus, dass politische Institutionen gewisse Ziele auf der Politics- und Policy-Ebene verfolgen. Bei der Evaluation wird nun untersucht, inwieweit die politische Institution ihre Ziele erreicht und wo Funktionsprobleme zu finden sind. Ein Beispiel ist die Untersuchung eines föderalistischen Systems auf seine tatsächlichen Vorteile und Nachteile in den Bereichen Bürgerbeteiligung, ökonomische Performanz, Verteilungsgerechtigkeit, etc. (vgl. Vatter/Sager 1996). Im Unterschied zu Soll-Ist-Vergleichen versuchen *wirkungsorientierte Evaluationen* sämtliche Wirkungen einer politischen Institution zu eruieren. Im Allgemeinen findet die Evaluation von politischen Institutionen zumeist als Grundlagenforschung statt, auch weil die Reformfähigkeit selbiger aufgrund selbsterhaltender Mechanismen und Veto-Punkten (siehe dazu den Beitrag von Wenzelburger/Zohlnhöfer in diesem Band) stark beschränkt ist. Evaluationen haben deswegen in erster Linie die Aufgabe, die Wechselwirkungen von politischen Institutionen und der Gesellschaft reflektierend zu begleiten und so im besten Fall die Wahrnehmung von politischen Institutionen nachhaltig zu verändern.

## 5 Nutzung von Evaluationen

Nachdem die vorangegangenen Abschnitte die Entstehung der Evaluation als Disziplin, ihre Bestandteile sowie ihr Funktionieren erläutert haben, stellt sich im Folgenden die Frage nach der eingangs erwähnten Kontexteinbettung von Evaluation. Welche Bedeutung haben Evaluationen für den politischen Prozess, für die wissenschaftliche Politikfeldanalyse und für modernes Regierungs- und Verwaltungshandeln? Um diese Fragen zu beantworten und die Politikevaluation zu situieren, müssen die unterschiedlichen Verbindungen der Evaluation zum politisch-administrativen Komplex eines staatlichen Systems herausgearbeitet werden. Die Politikevaluation stellt eine wissenschaftlich abgestützte Form der Politikberatung dar, deren Erkenntnisse in unterschiedlicher Form im politischen Prozess nutzbar gemacht

werden können. In Tabelle 3 sind die drei Dimensionen der Valorisierung zusammengefasst (vgl. Stockbauer 2000; Sager/Ledermann 2008).

**Tab. 3:** Drei Dimensionen von Nutzbarmachung von Evaluationen

Dimension	Erläuterung
Nutzung (Verwendung, Verwertung)	Wertfreier, objektiv beobachtbarer Gebrauch von Evaluationen
Nützlichkeit (Verwendbarkeit, Verwertbarkeit)	Beschreibt das Nutzungspotenzial von Evaluationen
Nutzen	Wertmäßige, subjektive Beurteilung der Qualität und Nützlichkeit von Evaluationen

Quelle: eigene Zusammenstellung

Wichtigste Dimension ist dabei die tatsächliche Nutzung von Evaluationen im politischen Prozess. Die Untersuchung von Bedingungen für und Arten von Nutzung hat im Fall von Evaluationen lange Tradition, rechtfertigt doch letztendlich die (positive) Beeinflussung des Politikprozesses durch die Evaluation die Durchführung selbiger. So wurde in den 1960er-Jahren die Verwendungsforschung durch die Einsicht initiiert, dass die durch die Evaluation erarbeiteten wissenschaftlichen Ergebnisse und Empfehlungen meist nicht umgesetzt wurden. Erklärungsgründe hierfür wurden in erster Linie im jeweiligen politischen Kontext und in der Rolle der an der Evaluation beteiligten Stakeholder, die häufig auch die Nutzer der Evaluationsergebnisse darstellen, ausgemacht. Auch wurde schnell offensichtlich, dass zwischen unterschiedlichen Verwendungsarten differenziert werden musste. So wurden Empfehlungen zwar selten direkt umgesetzt, allerdings kam es durch Evaluationsergebnisse häufig zu einem Umdenken der Stakeholder. Carol H. Weiss hat diese indirekte Form der Nutzung als *Enlightenment- bzw. Aufklärungsnutzung* bezeichnet. Diese Ausrichtung der Verwendungsforschung führte in den 1970er- und 1980er-Jahren zu zahlreichen, zumeist quantitativ ausgerichteten Studien, welche versuchten, die Determinanten der Nutzung von Evaluationen zu bestimmen. Allerdings kristallisierte sich kein eindeutiges Kompendium an die Nutzung bedingender Faktoren heraus, sodass in den 1990er-Jahren eine gewisse Ernüchterung in der Verwendungsforschung einkehrte und manche Forscher/-innen folgerten, dass die Evaluator/-innen den Einfluss der von ihnen durchgeführten Evaluation aufgrund ihrer Kontextabhängigkeit schlussendlich nicht beeinflussen könnten (vgl. Weiss 1988a; 1988b). Patton (1988) widersprach dieser Schlussfolgerung und setzte ihr die bereits im Theorieteil dieses Beitrags diskutierte verstärkte Anwendungsorientierung von Evaluationen entgegen, um die Nutzung von Evaluationsergebnissen zu forcieren.

In der Verwendungsforschung hat sich mittlerweile eine Differenzierung von Nutzungsarten herausgebildet, die hilft, die Analyse des Einflusses spezifischer Kontextsituationen auf die Nutzung genauer zu untersuchen. Generell wird zwischen vier Nutzungsarten unterschieden (vgl. Johnson 1998):

- *Instrumentelle Nutzung*: Die Ergebnisse und Empfehlungen einer Evaluation lösen konkrete Veränderungen aus. Aufgrund der Evaluation handeln die Nutzer/-innen entsprechend.
- *Konzeptuelle Nutzung*: Die Ergebnisse und Empfehlungen einer Evaluation lösen kognitive Veränderungen bei den Nutzer/-innen aus (Denken, Wahrnehmung).
- *Prozedurale Nutzung*: Durch die Teilnahme am Evaluationsprozess kommt es bei Nutzer/-innen zu konkreten Handlungsänderungen oder kognitiven Veränderungen.
- *Symbolische Nutzung*: Diese auch als legitimatorische, taktische oder persuasive Nutzung bezeichnete Form der Verwendung stellt keine wirkliche Veränderung dar. Evaluationsergebnisse und -empfehlungen werden lediglich instrumentalisiert, um eine bereits bestehende Haltung zu festigen bzw. zu begründen.

Diese vier Formen der Nutzung dienen in dieser oder leicht abgeänderter Form bis heute den meisten Studien zur Verwendungsforschung als Analyseraster (z.B. Balthasar 2006; Weiss et al. 2005). Allerdings konnten, trotz zahlreicher Studien, nur wenige generelle Erkenntnisse zur Verwendung von Evaluationen erarbeitet werden. So gilt es als wahrscheinlich, dass es aufgrund von Evaluationen dann kaum zu Veränderungen kommt, wenn Konflikte zwischen Stakeholdern existieren. In solchen Fällen dient die Evaluation meist nur zur Unterstützung der bereits bestehenden Position, es kommt also nur zu einer symbolischen Nutzung. Folglich wirken sich der Konfliktgrad und der Problemdruck im Evaluationsumfeld negativ auf die Verwendung aus (Ledermann 2012; Valovirta 2002). Eine zweite Erkenntnis betrifft den positiven Einfluss der Einbeziehung der Nutzer/-innen auf die Verwendung von Evaluationsergebnissen und -empfehlungen. Ein partizipativ ausgestalteter Evaluationsprozess erhöht die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse bei den Nutzer/-innen und kann dadurch die instrumentelle und konzeptuelle Nutzung steigern (Ledermann 2012).

Trotz ihrer ungebrochenen Popularität in der Verwendungsforschung wurden diese vier Formen der Nutzung auch kritisiert (Mark/Henry 2004). So fehlen klare Indikatoren für die einzelnen Nutzungsarten, was eine empirische Untersuchung der tatsächlichen Verwendung erschwert. Zudem ist die Kategorisierung nicht frei von Überschneidungen: Die Quelle der Veränderung ist im Fall der prozeduralen Nutzung die Teilnahme am Evaluationsprozess, im Fall der instrumentellen und konzeptuellen Nutzung sind es die Ergebnisse und Empfehlungen von Evaluationen. Zudem beschreiben die vier Kategorien unterschiedliche Typen von Veränderungen, die teils aufeinander aufbauen: Einer instrumentellen Nutzung geht häufig



eine konzeptuelle Nutzung, oder besser, Verinnerlichung von Evaluationserkenntnissen und -empfehlungen voraus.

Diese Abgrenzungs- und Operationalisierungsprobleme haben schließlich dazu geführt, dass der Begriff ‚Verwendung‘ in Zusammenhang mit Evaluationen generell in Frage gestellt wurde (Kirkhart 2000). Anstelle von Verwendung sollte der Begriff *Einfluss* (Influence) treten, um diffuse, zeitlich schwer abgrenzbare und wenig zielgerichtete Wirkungen von Evaluationen ebenfalls erfassen zu können. Darauf aufbauend schlagen Mark und Henry (2004) vor, die einzelnen Prozesse, von allgemeinen, kognitiven und motivationalen Prozessen bis zu Verhaltensprozessen, die durch Evaluationen beeinflusst werden, verstärkt zu untersuchen. Zudem lenken sie die Aufmerksamkeit auf unterschiedliche Kontextbedingungen, die den Einfluss von Evaluationen jeweils behindern oder fördern können.

Ob nun von Nutzung oder Einfluss im Zusammenhang mit Evaluationen gesprochen wird, ist es doch unzweifelhaft, dass professionell durchgeführte und qualitativ hochwertige Evaluationen die *potenzielle Nutzung* bzw. den potenziellen Einfluss im politischen Prozess zu steigern vermögen. Zu diesem Zweck wurden in jüngerer Zeit vielfach *Evaluationsstandards* festgelegt, die gegenstandsunabhängige und bereichsübergreifende Anforderungen an Evaluationen formulieren und nicht nur von Evaluators/-innen, sondern von sämtlichen Stakeholdern berücksichtigt werden müssen. Beispielsweise haben die deutsche und die schweizerische Evaluationsgesellschaft Standards publiziert, die sich in vier Gruppen untergliedern (DeGEval 2002; SEVAL 2000):

- Die Einhaltung von *Nützlichkeitsstandards* soll dafür sorgen, dass eine Evaluation die Informationsbedürfnisse designierter Nutzer/-innen möglichst befriedigt sowie eindeutige und klar festgelegte Evaluationsziele verfolgt.
- *Durchführbarkeitsstandards* sollen gewährleisten, dass eine Evaluation realistisch, durchdacht und diplomatisch, aber auch kostenbewusst konzipiert und durchgeführt wird.
- *Fairness-Standards* bzw. *Korrektheitsstandards* sollen den fairen und respektvollen Umgang mit sämtlichen Beteiligten während der Evaluation sowie eine rechtlich und ethisch korrekte Durchführung ermöglichen.
- Die *Genauigkeitsstandards* sollen schließlich sicherstellen, dass eine Evaluation gültige und verwendbare Informationen produziert und vermittelt.

Diese sowie vergleichbare Standards erfreuen sich steigender Akzeptanz in der Praxis, allerdings sind sie auch kontinuierlichem Veränderungsdruck ausgesetzt, nicht zuletzt weil die Umsetzung und Operationalisierung der Standards weiterhin schwierig ist sowie teilweise Überschneidungen und sogar Widersprüche existieren.

## 6 Evidenzbasierte Politik

Um die gestiegene Bedeutung von Evaluationen verstehen zu können, muss die Politikevaluation im Kontext des in jüngerer Zeit v. a. im deutschsprachigen Raum immer bekannter werdenden *Evidence-Based Policy-Making* (EBP) betrachtet werden (Frey/Ledermann 2010). Dieser Begriff orientiert sich an den etablierten Prinzipien der Evidence-Based Medicine und geht auf eine durch die Labour-Regierung unter Tony Blair in Großbritannien initiierte Reformbestrebung zurück, die unter dem Motto „What matters is what works“ anstelle ideologiegetriebener Politik eine informierte, wissenschaftsgestützte Art der Politikformulierung setzen wollte. Politikformulierung sollte einem rationalen, bewährten Erkenntnissen folgenden Machbarkeitsdiktat unterworfen werden (Frey 2012; Frey/Ledermann 2010; Ledermann 2013).

Allerdings ist Evidenz im Kontext des EBP kein klar definierter Begriff. So herrscht geteilte Meinung, ob hiermit nur wissenschaftliche Erkenntnisse, oder auch gesicherte Informationen anderer Art gemeint sind. Eine enge Definition von Evidenz hat jedenfalls den Nachteil, dass viele Formen politikrelevanten Wissens vernachlässigt werden. Auch das britische *Cabinet Office* hat *evidence* recht breit definiert:

“The raw ingredient of evidence is information. Good quality policy making depends on high-quality information, derived from a variety of sources – expert knowledge; existing domestic and international research; existing statistics; stakeholder consultation; evaluation of previous policies; new research, if appropriate; or secondary sources, including the internet.” (Cabinet Office 1999: 33)

Anstelle einer unkontrollierten begrifflichen Ausweitung, die Gefahr läuft, Kausalzusammenhänge zu vernachlässigen, empfiehlt sich für Analysezwecke eine klare Abgrenzung von Evidenz zu anderen Formen politikrelevanten Wissens (Ledermann 2013). *Evidenz* kann als forschungsbasierte Information verstanden werden, die mittels eines systematischen Verfahrens generiert und in objektiv nachvollziehbarer Form festgehalten worden ist (Sager/Ledermann 2008). Evidenz ist objektgebunden und hat statischen Charakter. Dadurch unterscheidet sie sich von einer anderen Form politikrelevanten Wissens, der *Expertise*. Letztere ist durch ihre Personengebundenheit weitaus weniger statisch, dafür aber situativ anwendbar (Dreyfus/Dreyfus 2005). Zudem umfasst sie im Gegensatz zur Evidenz auch implizites Wissen (Nutley et al. 2003). Eine solche Abgrenzung, in der Definition des Cabinet Office im Übrigen noch nicht klar ersichtlich, hat den Vorteil, genau analysieren zu können, welche Formen politikrelevanten Wissens von welchen Akteuren ins System eingespeist und von welchen Akteuren unter welchen Kontextbedingungen genutzt werden. EBP wird so einer wissenschaftlichen Untersuchung zugänglich gemacht.

Im Rahmen des EBP kommt der Evaluation eine besondere Rolle zu: In vielen Situationen reicht die Zeit nicht aus, um durch eine ausführliche (und zeitaufwändige) Evaluation eine informierte Entscheidungssituation herbeiführen zu können. Die durch die Evaluation produzierte Evidenz kommt also oft zu spät, um in die Politikformulierung integriert werden zu können. Stattdessen ist die Evaluation im Zuge der *systematischen Zweitauswertung von existierendem Wissen* von großer Bedeutung. Diese *Metaanalysen von Evaluationen* werden im Rahmen des EBP immer wichtiger (vgl. bspw. Sager 2005, 2007). Dabei stellt sich die Frage, wie die in unterschiedlichen Evaluationen gewonnen Erkenntnisse aggregiert und für eine spezifische Entscheidungssituation aufbereitet werden können. Eine erste Möglichkeit besteht in *quantitativ ausgerichteten Metaanalysen*, eine zweite in sog. *Narrative Reviews*, welche die qualitative Zusammenführung existierender Einzelfallstudien beschreiben. Beide Möglichkeiten haben ihre Vor- und Nachteile, die zu einem Trade-Off zwingen. *Quantitative Metaanalysen* liefern generalisiertes Wissen, leiden aber an mangelnder Kontextberücksichtigung. *Narrative Reviews* hingegen sind kontextsensitiv, die Generalisierbarkeit der Erkenntnisse ist dafür beschränkt. Einen Mittelweg bietet die auf dem realistischen Evaluationsansatz basierende Realist Synthesis nach Pawson (2002). Dabei werden anlässlich von sog. *Systematic Reviews* die in Abschnitt 3 erläuterten CMO-Konfigurationen in einzelnen Studien ermittelt, um die Wechselwirkungen von unterschiedlichen Mechanismen und Kontexteinflüssen sowie deren Auswirkungen auf die Outcomes Studien übergreifend zu bestimmen. Dieses Vorgehen ermöglicht im Idealfall eine kontextsensitive Generalisierung von Evaluationsergebnissen.

Die im Zusammenhang der EBP-Bewegung gestiegene Bedeutung von Evaluationen wird noch verstärkt durch die Tatsache, dass in vielen Fällen auch seitens der Politik eine *verstärkte Nachfrage nach Evidenz* besteht. Diese Nachfragewirkung führt Solesbury (2002: 91) zufolge zu einer „utilitaristischen Wende“, die das Umdenken in der Wissenschaft hin zu stärkerer Anwendungsorientierung beschreibt.

Allerdings muss auch über die *Grenzen des EBP* und damit über die Grenzen des Einflusses von Evaluationen auf die Politikformulierung gesprochen werden. Die Komplexität letzterer steht nämlich der Idealform von Wissensspeisung, die von EBP gewissermaßen impliziert wird, entgegen. Ideal wäre eine rationale Abwägung zwischen Handlungsalternativen, von denen jeweils sämtliche Konsequenzen im Voraus bekannt sind. Dies ist aber meist nicht der Fall. Die Gründe hierfür liegen auf der Hand: Die Komplexität des politischen Prozesses schmälert die Aussage und Prognosekraft von wissenschaftlichen Erkenntnissen (Sanderson 2006), sodass viele Konsequenzen und „nicht-intendierte Nebenwirkungen“ unberücksichtigt bleiben. Zudem besteht nicht immer vollkommene Klarheit über das Problem, das gelöst werden muss (Parsons 2004: 50), was im Umkehrschluss bedeutet dass auch unklar bleibt, welche Formen öffentlicher Politik überhaupt einer evidenzbasierten Überprüfung unterzogen werden sollten, um das Problem zu adressieren (Ledermann 2013). Auch können aufgrund von Zeit- und Ressourcenbeschränkungen häufig

schlicht nicht alle Maßnahmen ausgiebig überprüft werden. Schließlich muss Evidenz auch aufbereitet werden, um Kenntnis zu erlangen (Tenbenschel 2004). Aufgrund dieser Beschränkungen sprechen manche Autoren auch von „evidence-informed“ oder „evidence-inspired“ und schwächen so die Rolle von Evidenz für die Politikformulierung ab (z. B. Nutley et al. 2003). Auch soll nicht unerwähnt bleiben, dass EBP manchen Formen der Nutzung von politikrelevantem Wissen in gewisser Weise diametral entgegensteht: EBP impliziert nämlich, dass bei den politischen Akteuren der *Wille zur Verwendung* von Evidenz stets vorhanden ist. Die im vorangegangenen Abschnitt thematisierte symbolische Nutzung unterstellt aber eine legitimatorische, taktische oder persuasive Nutzung von Evidenz. In solchen Fällen wird der zweifellos vorhandene Spielraum beim Rückgriff auf Evidenz genutzt.

Zusammenfassend gilt, dass dem Ansatz des EBP komplexitäts- und kontextbedingte Grenzen gesetzt sind. In diesem Zusammenhang ist das im nächsten Abschnitt erläuterte institutionalisierte Regulatory Impact Assessment (RIA) zu verorten.

## 7 Regulatory Impact Assessment (RIA)

Um die Berücksichtigung von Evidenz bei der Politikformulierung – trotz der im vorherigen Abschnitt erläuterten Grenzen des EBP-Ansatzes – zu fördern oder unter bestimmten Umständen gar zu erzwingen, existiert die Idee, die *Evidenzeinspeisung in die Politikformulierung zu institutionalisieren*. Das in vielen Staaten verankerte *Regulatory Impact Assessment* (RIA) ist ein Produkt dieser Bestrebungen. RIA ist ein ex-ante Instrument, dem die Annahme zugrunde liegt, dass die Folgen konkreter politischer Maßnahmen modelliert und damit zu einem guten Teil vorausgesagt werden können, indem auf bestehendes Wissen über die Wirksamkeit und Problemlösungskapazität unterschiedlicher Interventionen zurückgegriffen wird. In diesem Sinne basieren RIAs auf dem oben erläuterten EBP, reichen in ihrem Anspruch aber noch über letzteres hinaus.

Die Institutionalisierung des RIA-Ansatzes ist vielen Ländern ein Anliegen und wird durch die OECD standardisiert und gefördert (OECD 2008; 2012). Die Bertelsmann Stiftung misst im Rahmen des Sustainable Governance Indicators (SGI) Projekts systematisch die Nutzung von RIA in den OECD-Staaten, die letzten Daten liegen für das Jahr 2011 vor ([www.sgi-network.org](http://www.sgi-network.org)). Dem RIA-Ansatz kommt in der so genannten „Better-Regulation-Debatte“, die durch die zahlreichen während der Finanzkrise aufgedeckten Regulierungsfehler neu befeuert wurde, eine Schlüsselrolle zu (Wegrich 2010). Chronisch finanzschwache Staaten haben ein besonderes Interesse daran, staatliche Eingriffe auf Erfolg und Rentabilität zu überprüfen (vgl. bspw. Lodge/Wegrich 2010).

Um dabei behilflich zu sein, geht der RIA-Ansatz zunächst von der Grundeinsicht aus, dass staatliche Eingriffe weitreichende, oft schwierig zu identifizierende Konsequenzen zeitigen: „they affect many different groups in society and the effects may be of many different types. Many of the effects are ‚hidden‘, or at least are difficult to identify when a regulation is being considered“ (OECD 2008: 3). Um diese Konsequenzen bestimmen zu können, werden in einem ersten Schritt sämtliche verfügbaren und entscheidungsrelevanten Informationen gesammelt und ausgewertet. Kommt man zum Schluss, dass basierend auf diesen Informationen ein staatlicher Eingriff zielführend ist und das jeweilige gesellschaftliche Problem adressiert werden kann, wird die betrachtete staatliche Maßnahme auf ihre vermeintlichen Kosten untersucht. In einem letzten Schritt wird das ermittelte Kosten-Nutzen-Verhältnis der staatlichen Maßnahme mit anderen potentiell in Frage kommenden Policies verglichen. Dieser idealtypisch zu durchlaufende Prozess der Politikanalyse soll den politischen Prozess informieren und, den Zielen des EBP entsprechend, auf eine rationale, systematische und evidenzbasierte Grundlage stellen.

Werden RIAs bei der Politikformulierung vorgeschrieben, ist ersichtlich, wie Staaten versuchen, EBP zu institutionalisieren. Ein Beispiel hierfür ist die in der Schweiz gesetzlich verankerte Regulierungsfolgenabschätzung, die vorschreibt, dass sämtliche neu verabschiedeten Gesetzesbeschlüsse sowie Gesetzesänderungen einem RIA unterzogen werden müssen. Dabei werden zur Diskussion stehende Vorschläge, bevor im Parlament über ihre Umsetzung abgestimmt wird, einem Test unterzogen, der die Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns eruiert, Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen und die Volkswirtschaft ermittelt sowie alternative Regelungen und die Zweckmäßigkeit im Vollzug untersucht.

Diese institutionalisierte Form wissenschaftlicher Politikformulierung klingt auf dem Papier einleuchtend, allerdings muss auch hier thematisiert werden, wie RIAs den tatsächlichen politischen Prozess beeinflussen bzw. in diesen integriert werden können. Um die komplexen Zusammenhänge und unklaren Grenzen zwischen der Folgenabschätzung und dem politischen Prozess untersuchen zu können, kann auf die in Abschnitt 5 erläuterten vier Arten der Nutzung politikrelevanten Wissens zurückgegriffen werden. „RIA is a particularly fascinating case for the analysis of the role of knowledge in policy-making because it has quasi-scientific ambitions, but also takes place at the heart of government“ (Hertin et al. 2009: 413). Untersuchungen zeigen, dass für die Nutzung von Wissen im Politikprozess nicht nur die spezifische Ausgestaltung des RIA-Prozesses, sondern auch die Konstellationen relevanter, in die Prozesse involvierter Akteure und der Kontext des jeweiligen politischen Prozesses sowie institutionelle Gegebenheiten des politischen Systems entscheidende Faktoren sind (Rissi/Sager 2013; Sager/Rissi 2011). So scheint es zwar prinzipiell möglich, dass RIAs instrumentell und konzeptionell genutzt werden und dadurch den Prozess der Politikformulierung verbessern. Allerdings handelt es sich auch hier um Instrumente, die überwiegend symbolisch genutzt werden und somit

nicht ungeachtet ihres spezifischen politischen Kontexts erfolgreich eingeführt werden können.

## 8 Fazit

Die Politikevaluation entstand aus dem Bedarf nach Wissen über die Wirksamkeit von öffentlicher Politik heraus, sowohl um diese zu rechtfertigen als auch um sie zu verbessern. Der hier nachgezeichnete Weg von der Evaluation als Grundlagenforschung zur nutzungsorientierten Bereitstellung von Wissen zeigt, dass die Nachfrage nach Evidenz in nächster Zeit nicht abbrechen wird. Ob damit der Schluss gezogen werden kann, dass der Evaluation eine goldene Zukunft bevorsteht, ist aber fraglich. *Evidence-based Policymaking*, wissenschaftliche Politikformulierung, sowie das *Regulatory Impact Assessment* haben nicht nur eine stärkere Nachfrage nach Wissen erzeugt, sondern auch eine „utilitaristische Wende“ in der Wissenschaft hin zu Anwendungsorientierung und Einbezug der Nutzer/-innen mitverursacht. Gerade im Falle der RIA stellt sich dabei auch die Frage, inwiefern Empirie, die bei der klassischen Politikevaluation im Zentrum steht, überhaupt noch eine Rolle spielt und nicht von reinen Modellschätzungen abgelöst wird. Insgesamt bringt die Ära des „Evidence-Based-Everything“ (Pawson et al. 2011: 519) zahlreiche neue Herausforderungen. Wie insbesondere die Abschnitte 3 und 4 gezeigt haben, braucht es seitens der Evaluator/-innen ein großes Maß an Sachverstand und Expertise, um in komplexen Politikbereichen qualitativ hochwertige und v.a. aussagekräftige Evaluationen durchführen zu können. Betrachtet man die in Abschnitt 2 dargelegte Theoriedebatte im Zeitraffer, wird klar, dass hierbei ein Spagat zwischen Wissenschaftlichkeit, Theoriefundierung und Qualität, sowie Anspruchsorientierung und Berücksichtigung des „evaluativen Kontexts“ vollzogen werden muss. Die verstärkte Bedeutung von Evaluationen im politischen Prozess formuliert neue Ansprüche an Wissenschaft und Praxis und wird diese besondere Disziplin der Politikfeldanalyse noch lange beschäftigen.

## 9 Literatur

- Balthasar, Andreas, 2006: The Effects of the Institutional Design on the Utilization of Evaluation. In: *Evaluation* 12:3, 353–371.
- Befani, Barbara/Ledermann, Simone/Sager, Fritz, 2007, Realistic Evaluation and QCA: Conceptual Parallels and an Empirical Application. In: *Evaluation* 13:2, 25–46.
- Cabinet Office, 1999: Professional Policy Making for the Twenty First Century. London.
- Campbell, Donald T., 1969: Reform as Experiments. In: *American Psychologist* 24:4, 409–429.
- DeGEval, 2002: Standards für Evaluation. Köln: Deutsche Gesellschaft für Evaluation (DeGEval).

- Derlien, Hans-Ulrich, 1997: Die Entwicklung von Evaluationen im internationalen Kontext. In: Werner Bussmann/Ulrich Klöti/Peter Knoepfel (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation. Basel/Frankfurt a. M.: Helbing und Lichtenhahn, 4–12.
- Dreyfus, Hubert L./Dreyfus, Stuart E., 2005: Peripheral Vision: Expertise in Real World Contexts. In: *Organization Studies*, 26:5, 779–792.
- Frey, Kathrin, 2012: Evidenzbasierte Politikformulierung in der Schweiz: Gesetzesrevisionen im Vergleich. Baden-Baden: Nomos.
- \* Frey, Kathrin/Ledermann, Simone, 2010: Evidence-Based Policy: A Concept in Geographical and Substantive Expansion. In: *German Policy Studies* 6:2, 1–15.
- Guba, Egon G./Lincoln, Yvonna S., 1989: Fourth Generation Evaluation. Newbury Park/London/New Delhi: Sage Publications.
- Harvey, David, 2005: A Brief History of Neoliberalism. Oxford: Oxford University Press.
- Hertin Julia/Jacob Klaus/Pesch Udo/Pacchi Carolina, 2009: The Production and Use of Knowledge in Regulatory Impact Assessment – An Empirical Analysis. In: *Forest Policy and Economics* 11, 413–421.
- Interdepartementale Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen» (IDEKOWI), 2004: Wirksamkeit von Bundesmassnahmen. Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung. Bericht der Interdepartementalen Kontaktgruppe „Wirkungsprüfungen“ an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern.
- Johnson, R. Burke, 1998: Toward a Theoretical Model of Evaluation Utilization. In: *Evaluation and Program Planning* 21:1, 93–110.
- Kirkhart, Karen E., 2000: Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence. In: Valerie J. Caracelli/Hallie Preskill (eds.): *The Expanding Scope of Evaluation Use*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 5–24.
- \* Knoepfel, Peter/Bussmann, Werner, 1997: Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt. In: Werner Bussmann/Ulrich Klöti/Peter Knoepfel (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation. Basel/Frankfurt a. M.: Helbing und Lichtenhahn, 58–77.
- Knoepfel, Peter/Larrue, Corinne/Varone, Frédéric, 2001: Analyse et pilotage des politiques publiques. Genève/Bâle/Munich: Helbing & Lichtenhahn, 128–41.
- Kuhlmann, Sabine, 2008 : Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa : Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich. Habilitationsschrift an der Universität Potsdam. Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine, 2009: Die Evaluation von Institutionenpolitik in Deutschland: Verwaltungsmodernisierung und Wirkungsanalyse im föderalen System. In: Thomas Widmer/Wolfgang Beywl/Carlo Fabian (Hrsg.): *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 371–380.
- Ledermann, Simone, 2012: Exploring the Necessary Conditions for Evaluation Use in Program Change. In: *American Journal of Evaluation* 33:2, 159–178.
- Ledermann, Simone, 2013: Evidence-Based Policy – Die Rolle der Bundesverwaltung. Dissertation. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management.
- Ledermann, Simone/Sager, Fritz, 2009: Problem erkannt, aber nicht gebannt. Der Nutzen einer Verknüpfung von Konzept- und Umsetzungsevaluation am Beispiel der schweizerischen Strategie ‚Migration und Gesundheit‘. In: *Zeitschrift für Evaluation* 1/2009, 7–25.
- Lodge, Martin/Wegrich, Kai, 2010: Letter to the Editor of Public Administration Review in Response to a Recent Symposium on Financial Regulatory Reform. In: *Public Administration Review* 70:2, 336–341.
- Mark, Melvin M./Henry, Gary T., 2004: The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence. In: *Evaluation* 10:1, 35–57.

- Nutley, Sandra/Walter, Isabel/Davies, Huw T. O., 2003: From Knowing to Doing: A Framework for Understanding the Evidence-into-Practice Agenda. In: *Evaluation*, 9:2, 125–148.
- OECD, 2008: Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA) online: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm> (23.07.2013).
- OECD, 2012: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, online: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf> (23.07.2013).
- Parsons, Wayne, 2004: Not Just Steering But Weaving: Relevant Knowledge and the Craft of Building Policy Capacity and Coherence. In: *Australian Journal of Public Administration*, 63:3, 43–57.
- Patton, Michael Q., 1988: The Evaluator's Responsibility for Utilization. In: *Evaluation Practice* 9:2, 5–24.
- Patton, Michael Q., 1997: *Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text*, Third Edition, Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage Publications.
- Pawson, Ray, 2002: Evidence-based Policy: The Promise of 'Realist Synthesis'. In: *Evaluation* 8:3, 340–358.
- Pawson, Ray/Tilley, Nick, 1997: *Realistic Evaluation*, London/New Delhi.
- Pawson, Ray/Wong, Geoff/ Owen, Lesley, 2011: Known knowns, known unknowns, unknown unknowns: The Predicament of Evidence-based Policy. In: *American Journal of Evaluation* 32:4, 518–546.
- Rissi, Christof/Sager, Fritz, 2013: Types of Knowledge Utilization of Regulatory Impact Assessment (RIA). Evidence from Swiss Policy-making. In: *Regulation & Governance* 7:3, 348–364.
- Ritz, Adrian, 2003: *Evaluation von New Public Management – Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Rossi, Peter H./Freeman, Howard E./Lipsey, Mark W., 1999: *Evaluation. A Systematic Approach*, Sixth Edition. London/New Delhi: Sage.
- Sager, Fritz, 2005: Die Wirksamkeit verkehrspolitischer Massnahmen: Eine Meta-Analyse. In: Thomas Bieger/Christian Laesser/ Rico Maggi (Hrsg.): *Schweizerische Verkehrswirtschaft – Jahrbuch 2004/2005*, St. Gallen, 213–227.
- Sager, Fritz, 2007: Making Transport Policy Work: Polity, Policy, Politics, and Systematic Review. In: *Policy & Politics* 35:2, 269–288.
- \* Sager, Fritz, 2009: Die Evaluation institutioneller Politiken in der Schweiz.. In: Thomas Widmer/ Wolfgang Beywl/Carlo Fabian (Hrsg.): *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 361–370.
- Sager, Fritz/Rüefli, Christian, 2005: Die Evaluation öffentlicher Politiken mit föderalistischen Vollzugsarrangements. Eine konzeptionelle Erweiterung des Stufenmodells und eine praktische Anwendung. In: *Swiss Political Science Review* 11:2, 101–129.
- Sager, Fritz/Ledermann, Simone, 2008: Valorisierung von Politikberatung. In: Stefan Bröchler/Rainer Schützeichel (Hrsg.): *Politikberatung*. Stuttgart: Lucius & Lucius, 310–325.
- Sager, Fritz/Rissi, Christof, 2011: The Limited Scope of Policy Appraisal in the Context of Referendum Democracy – the Case of Regulatory Impact Assessment in Switzerland. In: *Evaluation* 17:2, 151–164.
- Sager, Fritz/Andereggen, Céline, 2012: Dealing with Complex Causality in Realist Synthesis: The Promise of Qualitative Comparative Analysis (QCA). In: *American Journal of Evaluation* 33:1, 60–78.
- Sanderson, Ian, 2006: Complexity, 'Practical Rationality' and Evidence-Based Policy Making. In: *Policy and Politics*, 34:1, 115–132.
- SEVAL, 2000: *Evaluations-Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards)*, Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL).
- Solesbury, William, 2002: The Ascendancy of Evidence. In: *Planning Theory & Practice* 3:1, 90–96.



- Stockbauer, Uta, 2000: Was macht Evaluationen nützlich? Grundlagen und empirische Untersuchungen zum Thema Verwertung und Verwertbarkeit von Evaluationen, Dissertation. Salzburg: Universität Salzburg.
- Suchman, Edward A., 1967: *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service & Social Action Programs*, New York: Russell Sage Foundation.
- Tenbenschel, Tim, 2004: Does more evidence lead to better policy?. In: *Policy Studies*, 25:3, 189–207.
- Wegrich, Kai, 2010: Governing 'Better Regulation' in Europe: The Logic, Limits of and Prospects for a 'middle-aged' Reform Policy. In: CESifo DICE Report 1/2010.
- Weiss, Carol H., 1974: *Evaluierungsforschung: Methoden zur Einschätzung von sozialen Reformprogrammen*. Opladen: Westdt. Verlag.
- Weiss, Carol H., 1988a: Evaluation for Decisions: Is Anybody There? Does Anybody Care?. In: *Evaluation Practice* 9:1, 5–19.
- Weiss, Carol H., 1988b: If Program Decisions Hinged Only on Information: A Response to Patton in: *Evaluation Practice* 9:3, 15–28.
- Weiss, Carol H./Murphy-Graham, Erin/Birkeland, Sarah, 2005: An Alternate Route to Policy Influence: How Evaluations Affect D.A.R.E. In: *American Journal of Evaluation* 26:1, 12–30.
- Wholey, Joseph S., 1983: *Evaluation and Effective Public Management*, Boston.
- Widmer, Thomas, 2002: Staatsreformen und Evaluation: Konzeptionelle Grundlagen und Praxis bei den Schweizer Kantonen. In: *Zeitschrift für Evaluation* 1/2002, 101–114.
- Widmer, Thomas/deRocchi, Thomas, 2012: *Evaluation – Grundlagen, Ansätze und Anwendungen*. Zürich/Chur: Rüegger.
- Valovirta, Ville, 2002: Evaluation Utilization as Argumentation. In: *Evaluation* 8:1, 60–80.
- Vatter, Adrian/Sager, Fritz, 1996: Föderalismusreform am Beispiel des Ständemehrs. In: *Swiss Political Science Review* 2:2, 165–200.



### Verständnisfragen

1. Erläutern Sie die drei begrifflichen Komponenten der Evaluation.
2. Worin liegt der Unterschied zwischen Programmfehler und Theoriefehler?
3. Erläutern Sie empirische Evidenz und logische Kohärenz politischer Konzepte.
4. Erläutern Sie die Begriffe „substanzielle Politik“ und „institutionelle Politik“.
5. Worin liegt der Unterschied zwischen Soll-Ist-Vergleichen und wirkungsorientierten Evaluationen?
6. Welche vier Nutzungsarten von Evaluationen unterscheidet der Text?
7. Welche vier Gruppen von Standards für Evaluationen unterscheiden die einschlägigen Fachgesellschaften?
8. Was ist Regulatory Impact Assessment?

### Transferfragen

1. Erläutern Sie an einem selbst gewählten Beispiel, dass politische Programme und Instrumente in verschiedenen Kontexten unterschiedliche Wirkungen haben können.
2. Beschreiben Sie an einem selbst gewählten Beispiel mögliche nichtbeabsichtigte Verhaltensänderungen als negative Wirkungen von Politik.

### Problematisierungsfragen

1. Diskutieren Sie, inwiefern Evaluationen neutral sein können.
2. Diskutieren Sie mögliche Interessenkonflikte, die bei der Durchführung von Evaluationen auftreten können.

Göttrik Wewer

# Politikberatung und Politikgestaltung

---

Dieser Beitrag entstand unter Mitarbeit von Olaf Bull.

## 1 Politik machen: Mit „Kopf“ oder „Bauch“?

Es gibt wohl kaum eine andere Berufsgruppe, die ständig so viele gute Ratschläge bekommt wie die Politiker: Ratschläge von Parteifreunden, von Journalisten, von Lobbyisten, von Familienmitgliedern; Ratschläge aus dem Parlament, aus der Verwaltung, aus der Wirtschaft, aus der Wissenschaft; Ratschläge in Veranstaltungen, bei Empfängen, auf der Straße, im Taxi; Ratschläge per Zuruf, per Telefon, per Brief, per Fax und per Mail; mündliche Ratschläge und schriftliche, öffentliche Ratschläge und vertrauliche, unverblünte Ratschläge und diskrete, kluge Ratschläge und dumme, uneigennützige Ratschläge und eigennützige, gutgemeinte Ratschläge und andere.

Politik ist ein bisschen wie das Wetter oder wie Fußball: jeder glaubt, mitreden zu können. Niemand würde es wagen, als Laie einem Biologen, einem Philosophen oder einem Unternehmer – also einem Fachmann oder einer Fachfrau – ähnlich kluge Ratschläge zu geben. Politiker gelten offenbar nicht als Experten für irgendetwas, oder aber Politik wirkt so simpel, dass sich diesen Job im Prinzip jeder zutraut. Das entspricht ja auch dem westlichen Demokratiemodell: Jeder kann für hohe und höchste politische Ämter kandidieren, ohne eine besondere Qualifikation nachweisen zu müssen. Man braucht weder Abitur noch Studium, keinerlei formale Abschlüsse und auch keine bestimmten, erfolgreich nachgewiesenen Karrierestufen. Man muss nur gewählt werden.

Man kann mit 54 oder mit 29 Jahren Minister werden, als gelernter Lehrer, als Pastor oder als Professorin und in Deutschland inzwischen sogar als früherer „Terroristenanwalt“ oder Straßenkämpfer. Nichts ist (mehr) unmöglich. Ob es jemand schafft, der plötzlich ein Ministerium mit mehreren hundert oder gar tausend Mitarbeitern übernimmt, diesem Haus einen Stempel aufzuprägen, eigenes Profil zu gewinnen und Politik erkennbar zu gestalten, ist eine andere Frage. Quereinsteiger, die nicht über die politische „Ochsentour“ kommen, haben sich in der Regel nicht lange gehalten, sind selten erfolgreiche Minister geworden. Eine anerkannte Professorin, ein kampferprobter Gewerkschafter oder ein erfolgreicher Unternehmer muss noch lange kein guter Politiker werden.

Offenbar macht es doch einen Unterschied, ein Institut oder eine Universität zu leiten, einen Verband oder einen Betrieb zu managen oder eben Politik zu machen. Was diejenigen lernen, die lange genug Politik machen, ist nicht nur, Mehrheiten zu

organisieren, Kompromisse auszuhandeln, Entscheidungen herbeizuführen und öffentlich zu vertreten, Versammlungen, Veranstaltungen und Demonstrationen zu überstehen und mit ständiger Kritik zu leben. Sie entwickeln zugleich ein Sensorium, eine Antenne, ein Radar, einen Kompass, ein Gefühl, einen Instinkt, bestimmte Situationen – und eben auch bestimmte Ratschläge – politisch einzuschätzen. Diese Einschätzung kann richtig oder – bei Strafe der Abwahl – falsch sein.

Aber diesen „Bauch“ kann man sich nicht in Lehrbüchern anlesen oder in Seminaren trainieren, nicht in einer Firma oder einem Verband lernen, sondern nur dadurch, dass man selbst aktiv Politik betreibt, sie nicht nur – teilnehmend oder teilnahmslos – vom Rand her beobachtet. Am Anfang mag der „Bauch“, der sich allmählich entwickelt, der im wahrsten Sinne des Wortes reifen muss, noch zuweilen trügen. Wessen Instinkt zu häufig versagt, der dürfte freilich gar nicht erst in die Verlegenheit kommen, für wichtigere Ämter gehandelt zu werden. Insofern stellt die häufig geschmähte politische „Ochsentour“ auch eine Art Ausleseprozess in einem Bereich dar, in dem formale Qualifikationen nichts gelten. Ob das dann reicht, ein Ministerium erfolgreich zu führen, steht auf einem anderen Blatt. Weil die wenigsten Politiker wirklich gelernt haben, eine größere Organisation zielgerecht zu steuern, hat Carl Böhrer lange für eine Managementakademie speziell für diese Zielgruppe plädiert. Die SPD hat mittlerweile auf dieses Defizit reagiert und für hoffnungsvolle Talente eine Akademie der sozialen Demokratie eingerichtet.



Politiker brauchen, wenn sie Ämter erfolgreich wahrnehmen wollen, Managementkompetenz und Organisationswissen, Sachverstand („Kopf“) und Instinkt („Bauch“).

---

Bei den erstgenannten Qualifikationen können sie eher Abstriche machen als bei der letzten. Natürlich müssen sie etwas von dem Politikfeld verstehen, das sie in der Fraktion oder in der Regierung, im Parlament und in der Öffentlichkeit zu vertreten haben. Aber das kann man lernen, außerdem arbeiten ihnen in einem Ministerium hunderte von Fachleuten zu, die alle Details kennen. Andernfalls wäre es kaum möglich, dass Politiker eine Zeitlang dieses Ministerium leiten, dann ein paar Jahre ein anderes, um später noch ein drittes zu übernehmen. Manche nehmen das gern als Beleg dafür, dass man letztlich keinen richtigen Sachverstand brauche, um Minister zu werden. Das ist natürlich Unsinn. Manager in der Wirtschaft wechseln auch zwischen Immobilien-, Maschinenbau- und Medienbranche. Sie bringen Erfahrungen in der Finanzierung oder im Personalwesen, im Controlling oder im Marketing mit, müssen sich in die Besonderheiten der neuen Branche aber erst einarbeiten. Das ist in der Politik ganz ähnlich.

Anders als in der Wirtschaft, wo das wichtiger sein mag, müssen Politiker nicht unbedingt gute Manager sein. Ihr politisches Überleben hängt nicht davon ab, ob sie ihr Ministerium gut oder schlecht organisieren, permanent rationalisieren oder die Zügel schleifen lassen. Das ist auch der Grund, weshalb sich Politiker relativ wenig für ihre Organisation und irgendwelche Verwaltungsreformen interessieren.

Die Mitarbeiter im Hause mögen schier verzweifeln, weil der Chef Papiere hortet, Spielregeln ignoriert und Entscheidungen verschleppt. So lange das intern bleibt und nicht nach außen dringt, ist das unschädlich. Die Mitarbeiter sind darauf geeicht, mit Marotten von Vorgesetzten zu leben, Fehler möglichst unauffällig zu beheben und Pannen auszubügeln. Viel wichtiger ist, wie der Minister draußen ankommt. So lange er eine „gute Presse“ hat, kann intern durchaus das Chaos regieren. Das ist auch der Grund, weshalb Politiker nahezu „Junkies“ sind, was Zeitungen und Nachrichten angeht, und weshalb der Arbeitstag in vielen Ministerien mit der „Presselage“ beginnt. Auf diesem Feld wird über Sieg oder Niederlage entschieden.

Die öffentliche Wahrnehmung muss mit der Realität nicht unbedingt übereinstimmen. Auch das ist so lange unschädlich, wie das Image im Prinzip positiv bleibt. Politikern, die den Eindruck vermitteln, sie hätten nicht nur Kopf und Bauch, sondern auch ein Herz, sehen übrigens die Bürger Schwächen eher nach als Politikern, die sich als effiziente Manager inszenieren. Gerecht und sachkundig sind die Wähler, die Medien und die Kritiker ohnehin nicht. Was Minister wirklich leisten – auch im Vergleich zur Wirtschaft –, ist kaum bekannt und wird selten anerkannt. Eine falsche Rede – siehe Philipp Jenninger –, ein falscher Brief – siehe Jürgen Möllemann – kann einen Politiker das Amt kosten. Etwas kann sachlich richtig, aber politisch völlig falsch sein. Deshalb ist der Instinkt so wichtig, frühzeitig zu wittern, wo etwas anbrennen könnte und zwischen „politisch richtig“ und „politisch falsch“ entscheiden zu können – und zwar häufig ganz schnell, wenn einem nämlich das erste Mikrofon unter die Nase gehalten wird. Kein anderer Berufsstand verrichtet sein Handwerk derart im grellen Licht der Öffentlichkeit wie die Politiker.

Politik ist ständiges Handeln unter Unsicherheit. Um diese Situation bewältigen zu können, brauchen Politiker nicht nur einen Kopf, sondern auch viel Instinkt. Das meinen im Kern auch diejenigen, die sagen, Politik sei keine Wissenschaft, sondern eine Kunst. Und insofern wäre es völlig verfehlt, „Kopf“ und „Bauch“ gegeneinander auszuspielen. Das Problem von Politikern ist nicht, zu wenige Ratschläge zu bekommen, sondern in der Fülle der Informationen, die täglich auf sie einprasseln, die richtigen und wichtigen zu erkennen.

---

Wichtig sind Ratschläge, die politische Flurschäden zu vermeiden helfen und das Überleben im Amt sichern, richtig sind Ratschläge, die aktuell oder strategisch für die politische Profilbildung wertbar sind.

---



In der Wirtschaft oder in der Wissenschaft mögen andere Ratschläge richtig und wichtig sein. Man sollte deshalb aber nicht den Stab über der Politik brechen, sondern zur Kenntnis nehmen, dass dort besondere Rationalitäten vorherrschen, denen sich Politiker nicht entziehen können. Diese Rationalitäten sind nicht moralisch besser oder schlechter als die in Wissenschaft oder Wirtschaft, sondern schlicht anders. Noch einmal: Was sachlich in einer bestimmten Situation angeraten sein

kann, kann politisch völlig falsch sein. Die Enttäuschung vieler Politikberater rührt daraus, das nicht verstanden zu haben: „Da die meisten Konflikte eher auf unterschiedliche Interessen als auf unterschiedliche kognitive Möglichkeiten verweisen dürften, wäre auch die Hoffnung verfehlt, Sachverstand oder gar Wissenschaft könnten die Konflikte auflösen“ (Hoffmann-Riem 1988: 54).

Milton Friedman, der geistige Vater des Monetarismus, hat auf die Frage, ob die britische Premierministerin Margret Thatcher, die sich als seine Anhängerin erklärt hatte, sein theoretisches Programm in die Praxis umsetze, einmal geantwortet, dass sie allenfalls drei von fünf Essentials praktizieren würde. Was er nicht gesagt und vermutlich auch nicht erkannt hat, ist, dass jeder Politiker, der dieses Programm strikt und stramm umsetzen würde, in einer westlichen Demokratie wenig Chancen auf Wiederwahl hätte, praktisch also politischen Selbstmord begehen würde. Aber das muss einen Ökonomen ja nicht interessieren (vgl. Cassel 2005).

---

Im Folgenden soll:

- überprüft werden, ob die Modelle von Politikberatung, die in der Wissenschaft kursieren, die äußerst vielfältige Beratungspraxis halbwegs angemessen abbilden (2.);
  - dargelegt werden, auf welchen Stationen des Politikzyklus Politikberatung eine größere oder kleinere Rolle spielt (3.);
  - versucht werden, Angebot und Nachfrage auf dem Beratungsmarkt genauer zu bestimmen (4.).
- 

Das alles mündet in der Frage, ob die Politik in Deutschland gut oder schlecht beraten ist (5.). Diese Frage ist, wie die Ausführungen zeigen werden, gar nicht so einfach zu beantworten (zu anderen Ländern siehe u. a. Gehlen 2005; Fröschl/Kramer/Kreisky 2007; Peters/Barker 1993).

## 2 Modelle der Politikberatung

Drei Modelle sind es, die üblicherweise diskutiert werden, wenn es um die Beratung der Politik geht: das dezisionistische Modell, das technokratische Modell und das pragmatische Modell. Sie alle gehen auf einen Aufsatz „Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung“ zurück, den der Philosoph und Soziologe Jürgen Habermas 1963 erstmals publiziert hat. Die Zeitgebundenheit seiner Überlegungen – zwischen Technokratiedebatte und Planungseuphorie – gilt es im Auge zu behalten, wenn ihre Tauglichkeit im Internet-Zeitalter zu überprüfen ist (zu Phasen der Politikberatung in der Geschichte der Republik: Fisch/Rudloff 2004).

- Das **dezisionistische Beratungsmodell** geht von einer strikten Trennung zwischen den Funktionen des Sachverständigen und des Politikers aus und gesteht diesem letztlich die Entscheidung darüber zu, was mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen gemacht wird. In letzter Instanz könne sich das politische Han-

deln nicht rational begründen, es realisiere vielmehr eine Entscheidung zwischen konkurrierenden Wertordnungen und Glaubensmächten, die wissenschaftlich nicht entscheidbar sind. Die Rationalität der Mittelwahl gehe zusammen mit der erklärten Irrationalität der Stellungnahme zu Werten, Zielen und Bedürfnissen (Habermas 1968: 121).

- Im **technokratischen Beratungsmodell** kehrt sich das Verhältnis von Fachmann und Politiker um – dieser wird zum Vollzugsorgan einer wissenschaftlichen Intelligenz, die unter konkreten Umständen den Sachzwang der verfügbaren Techniken und Hilfsquellen sowie der optimalen Strategien und Steuerungsvorschriften entwickelt. Politisch zu entscheiden gibt es im Grunde nichts mehr, der „Sachzwang“ der Spezialisten scheint sich gegen die Dezision der Politiker durchzusetzen (Habermas 1968: 122). Der Soziologe Helmut Schelsky sah seinerzeit schon das „Ende der Ideologien“ und eine Herrschaft der Experten heraufziehen: „Der Sachzwang der technischen Mittel, die unter der Maxime einer optimalen Funktions- und Leistungsfähigkeit bedient sein wollen, enthebt von diesen Sinnfragen nach dem Wesen des Staates. Die moderne Technik bedarf keiner Legitimität. Mit ihr ‚herrscht‘ man, weil sie funktioniert und solange sie optimal funktioniert. Sie bedarf auch keiner anderen Entscheidungen als der nach technischen Prinzipien; dieser Staatsmann ist daher gar nicht ‚Entscheidender‘ oder ‚Herrschender‘, sondern Analytiker, Konstrukteur, Planender, Verwirklichender. Politik im Sinne der normativen Willensbildung fällt aus diesem Raume eigentlich prinzipiell aus, sie sinkt auf den Rang eines Hilfsmittels für Unvollkommenheiten des ‚technischen Staates‘ herab“ (Schelsky 1961: 25 und 29).
- Gegen das dezisionistische und gegen das technokratische Modell setzte Habermas sein **pragmatistisches Beratungsmodell**. Anstelle der strikten Trennung beider Funktionen trete darin ein kritisches Wechselverhältnis zwischen Sachverständigem und Politiker: Weder sei der Fachmann, wie im technokratischen Modell, souverän geworden gegenüber den Politikern, die faktisch nur noch Sachzwängen unterworfen seien und nur noch fiktiv entscheiden könnten; noch behielten diese, wie das dezisionistische Modell unterstelle, außerhalb der zwingend rationalisierten Bereiche der Praxis ein Reservat, in dem praktische Fragen nach wie vor durch Willensakt entschieden werden müssten. Vielmehr scheine eine wechselseitige Kommunikation derart möglich und nötig zu sein, dass einerseits wissenschaftliche Experten die Entscheidung fallenden Instanzen „beraten“ und umgekehrt die Politiker die Wissenschaftler nach Bedürfnissen der Praxis „beauftragen“ (Habermas 1968: 126 f.).

Nur ein solches Lernen voneinander schien Habermas das einer Demokratie angemessene Modell zu sein. Dieses könne aber nur dann entsprechend funktionieren, wenn in diesen Dialog die Öffentlichkeit einbezogen werde, also möglichst wenig abgeschirmtes „Herrschaftswissen“ existiere. Die Öffentlichkeit tritt hier als dritter

Akteur in die Diskussion um das Verhältnis von Wissenschaft und Politik. „Als mündig könnte sich eine verwissenschaftlichte Gesellschaft nur in dem Maße konstituieren, in dem Wissenschaft und Technik durch die Köpfe der Menschen hindurch mit der Lebenspraxis vermittelt würden“ (Habermas 1968: 144). Mit seinem Entwurf wandte er sich ausdrücklich auch gegen ein erweitertes dezisionistisches Modell, wie es etwa der Philosoph Hermann Lübbe vertrat: „Mochte einst der Politiker über den Fachmann, weil dieser bloß wusste und plante, was jener durchzusetzen verstand, im Respektverhältnis erhoben sein; nunmehr kehrt es sich um, sofern der Fachmann zu lesen versteht, was die Logik der Verhältnisse vorschreibt, während der Politiker Positionen in Streitfällen vertritt, für die es Instanzen irdischer Vernunft nicht gibt“ (zitiert bei Habermas 1968: 124). Lübbe rügt am technokratischen Selbstverständnis der neuen Experten, dass sie als Logik der Sachen tarnen, was doch in Wahrheit Politik sei wie eh und je. Aber er meint auch, dass ein erweitertes Wissen den puren Dezisionismus einschränke auf einen Kern, einen Rest politischer Entscheidungen, der schlechterdings nicht weiter rationalisiert werden könne. Hier sei das originäre Feld der Politik.

Was die Chancen anging, sein Modell zu realisieren, zeigte sich Habermas eher skeptisch: „Diese prinzipiellen Erwägungen sollen freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass die empirischen Bedingungen für die Anwendung des pragmatistischen Modells fehlen. Die Entpolitisierung der Masse der Bevölkerung und der Zerfall einer politischen Öffentlichkeit sind Bestandteile eines Herrschaftssystems, das dazu tendiert, praktische Fragen aus der öffentlichen Diskussion auszuschließen. Der bürokratisierten Ausübung der Herrschaft entspricht vielmehr eine demonstrative Öffentlichkeit, die bei einer mediatisierten Bevölkerung für Zustimmung sorgt“ (Habermas 1968: 138 f.).

Das Schema von Habermas hat mancherlei Widerspruch provoziert (u. a. von Lompe 1966), dient aber – jedenfalls in Deutschland – bis heute als Folie für einschlägige Untersuchungen (Euchner/Hampel/Seidl 1993: 11 ff.). Die drei idealtypischen Beratungsmodelle helfen zwar, die Gedanken zu ordnen, sie bilden aber die Wirklichkeit der Politikberatung nur unzureichend ab.

Zum einen beziehen sich alle Modelle nur auf die wissenschaftliche Politikberatung und blenden die vielen anderen Ratschläge, die Politiker tagtäglich bekommen, prinzipiell aus. Darin steckt eine beträchtliche Arroganz: So als könnten nur Professoren den Politikern erklären, wie die Welt funktioniert. Dieses Argument kann man getrost umdrehen: Tatsächlich dürften die wenigsten Professoren verstanden haben, wie Politik wirklich funktioniert. Das gilt beileibe nicht nur für Physiker, Informatiker oder Ökonomen und ist einer der Gründe für Enttäuschungen, wenn sie – rein sachlich natürlich – versuchen, auf diesem Felde Ratschläge zu geben. Wissenschaftler erkennen manchmal die politische Brisanz von Empfehlungen gar nicht, die sie der Politik geben. Die Sprache der Wissenschaft, die häufig als Barriere genannt wird, kommt nur noch hinzu.



Theoretisch trifft sicherlich zu, dass wissenschaftliche Erkenntnisse in modernen Gesellschaften immer bedeutsamer werden (Brohm 1987: 208 f.). Für die Informations- und Wissensgesellschaft unserer Tage gilt das mehr noch als früher. Bleibt die Frage, ob sich der abstrakte Bedarf an Beratung auch in konkreter Nachfrage durch die Politik niederschlägt (dazu unten mehr). Objektiv soll ja angeblich auch der Bedarf an Politologen steigen, unabhängig davon, was sie im Studium gelernt haben.

Empirisch dürfte es hingegen so sein, dass die wissenschaftliche Politikberatung – von der Quantität und von der Relevanz her – für Politiker im Alltag die geringste Bedeutung hat. Hier muss man zunächst die „Adressaten der Beratung“, die sich in zwei große Gruppen unterteilen lassen, genauer unterscheiden. Das sind zum einen die **Mandatsträger**, die (teilweise ehrenamtlich) im Gemeinderat, im Landtag, im Deutschen Bundestag oder im Europäischen Parlament sitzen und zum anderen die **Amtsträger** als (hauptamtlicher) Bürgermeister oder Landrat, als Minister, Kanzler oder Kommissar. Generell lässt sich sagen: Je tiefer die Ebene, auf der Politik gemacht wird und je ausgeprägter das ehrenamtliche Element, desto geringer die Bedeutung von Wissenschaft. Wissenschaftliche Politikberatung hat etwas mit der Professionalisierung von Politik und Verwaltung zu tun.

Die meisten Ratschläge, die Politiker bekommen, dürften – jedenfalls im strengen Sinne – „unwissenschaftlich“ sein. Sie stammen zwar häufig von Beratern, die eine akademische Ausbildung haben, aber diese würden selbst nicht den Anspruch erheben, Wissenschaft zu betreiben. Das ist nicht ihre Aufgabe, dafür haben sie gar keine Zeit. Das gilt schon für die Mitarbeiter in Parteien, Fraktionen, Parlamenten, Ministerien und nachgeordneten Behörden, die der Politik zuarbeiten und teilweise Beratungsprozesse organisieren (Jann 1994; Jasanoff 1990). Sie sind in erster Linie die Ansprechpartner der Politikberater, betreuen Beiräte und schreiben Gutachten aus, nicht die Politiker selbst. Und sie bereiten gutachterliche Stellungnahmen auf, „übersetzen“ Expertisen so, dass die Politik ihre Relevanz erkennen kann, und verbinden das mit Vorschlägen für das weitere politische oder administrative Verfahren. Sie sind – auch weil sie das Vertrauen der Politiker genießen – die eigentlichen Berater, weniger die Gutachter.

Auch die Juristen, Ingenieure, Steuerberater und sonstigen „Consultants“, die außerhalb der Verwaltung von Politikern beauftragt werden, erheben zumeist nicht den Anspruch, streng wissenschaftlich zu argumentieren. Sie wenden wissenschaftliche Erkenntnisse – mehr oder weniger – lediglich auf praktische Fragen an, betreiben selbst aber keine Wissenschaft und von daher auch keine wissenschaftliche Politikberatung. Bei rechtlichen Auskünften, bei organisatorischen Untersuchungen, bei „Headhuntern“, die Personalvorschläge unterbreiten sollen oder bei technischen Gutachten zum Straßenbau, zum Küstenschutz, zu Biotopverbünden oder zur Reaktorsicherheit kann man schon streiten, ob es sich überhaupt um eine politische Beratung handelt. Trassenkorridore für Autobahnen rufen heute überall Protest und politische Verwerfungen hervor, orientieren sich jedoch nicht daran,

sondern vorrangig an Kriterien wie dem prognostizierten Verkehrsaufkommen, den finanziellen Aufwendungen für Bau und Betrieb und an den ökologischen Auswirkungen. Die politischen Auswirkungen abzuwägen und zu bewerten, bleibt Sache der Politik.

Alle drei idealtypischen Beratungsmodelle, die im Gefolge von Habermas diskutiert werden, beziehen sich im Grunde nicht auf das Verhältnis von Wissenschaft und Politik, sondern auf das Verhältnis von Wissenschaft und Exekutive, also die Beratung von Regierung und Verwaltung. Schon die Expertise, die sich das Parlament über Anhörungen, Kommissionen und Gutachten besorgt, um nicht völlig von Lobbyisten und Bürokratie abhängig zu sein, passt nicht so recht ins Bild (Schüttmeier 1989). Das gilt auch für andere Konzepte, die der Beratung „oben“ – des Parlaments, der Regierung, der Ministerien – eine wissenschaftlich-politische Beratung von Initiativen, Vereinen und Verbänden entgegensetzen (Peters 1993). Wissenschaftsläden, die allen Bürgern offen stehen sollten, Bürgergutachten, Planungszellen und „Gegenöffentlichkeit“ standen für Konzepte und Instrumente einer wissenschaftlichen Politikberatung „von unten“ (Saretzki 1997). „Public Policy“ sollte, wie Charles Lindblom gesagt hat, anstatt nur den Bedürfnissen der Bürokratie zu dienen, dem normalen Bürger dienen (deLeon 1993: 477).

Neben die administrative Perspektive trat ganz bewusst eine partizipatorische Perspektive von Beratung, wobei nicht nur in den USA, sondern in nahezu allen westlichen Demokratien das NIMBY-Prinzip einer lokalen Sichtweise („not in my backyard“) mehr und mehr vom NIABY-Prinzip einer allgemeinen Betrachtung („not in anyone's backyard“) abgelöst wurde (Fischer 1993; Saretzki 1997). Diese Vielfalt und die Gegenläufigkeit der Beratungsprozesse bildet das Modell von Habermas nicht hinreichend ab (hierzu u. a. Nullmeier 2007; Saretzki 2007).

Renate Mayntz hat an Beispielen aus der Forschungs- und Technologiepolitik gezeigt, wie wenig das „duale Modell“ eines Wechselspiels von Politik und Wissenschaft die Wirklichkeit angemessen abzubilden vermag. Das Beispiel „Technology Assessment“ mache deutlich, dass die Funktion solcher Einrichtungen sich von der Beratung der Politik weg bewege und hin zu öffentlicher Diskussion und Konsensbildung. Politik und Verwaltung seien gar nicht mehr die primären Adressaten dieser Expertise. In bestimmten Bereichen, folgert Mayntz, in denen die staatlichen Möglichkeiten der Steuerung begrenzt sind, verliere Politikberatung an praktischer Bedeutung und müsste, sofern Wissenschaft auf Wirkung aus sei, praktisch durch Formen einer „Gesellschaftsberatung“ ersetzt werden (Mayntz 1994: 20; Leggewie 2007).

Neben Bereichen, in denen die wesentlichen Entscheidungen **außerhalb** des politischen Systems getroffen werden, gebe es Bereiche, schreibt Mayntz, in denen der Staat Kompetenzen, die ihm eigentlich zustünden, delegiert habe. Als Beispiel dienen ihr die ca. 150 privatrechtlich verfassten Organisationen (wie das Deutsche Institut für Normung [DIN]), die heute bestimmte Standards formulieren und verbreiten und unbestimmte Rechtsbegriffe wie „Stand der Technik“ ausfüllen. Hier

habe man es mit einer Form staatlich prozedural geregelter Selbststeuerung zu tun, bei der es weder politische Letztentscheider noch sie bloß beratende Wissenschaftler gebe (Mayntz 1994: 20 f.). Die Standards im Internet setzt heute sogar eine „private Regierung“ wichtiger Unternehmen, die keinerlei öffentliches Mandat hat.

Bereiche, in denen der Staat nur begrenzte Kompetenzen oder in denen er Möglichkeiten der Steuerung auf andere übertragen habe, habe es immer gegeben, betont Mayntz. Dort finde Politikberatung nach dem dualen Modell kaum statt, obwohl Wissenschaftler an den Regelungsversuchen durchaus beteiligt seien. Ob diese Bereiche zunehmen würden, wie es den Anschein habe und das duale Modell deshalb erodiere, sei noch nicht sicher. Es gebe aber offenkundige strukturelle Veränderungen, die dieses Modell in Frage stellen würden: nämlich eine Tendenz zur Politikentwicklung in Netzwerken und eine Verschiebung von Kompetenzen auf die europäische Politikebene, die anders als nationale politische Systeme funktioniere (Mayntz 1994: 21 f.). In Netzwerken von Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft werde nicht beraten (Wissenschaft) und entschieden (Staat), sondern verhandelt. Das komme im dualen Modell gar nicht zum Ausdruck.

Mayntz nennt hier die Forschungsförderung, wo Wissenschaftler als präsumptive Berater zugleich Adressaten der Politik sind. Politikentwicklung in Verhandlungssystemen sei nicht dasselbe wie Politikentwicklung durch Politiker oder Ministeriale, die im Gespräch mit ihren wissenschaftlichen Beratern seien. Im Netz sei die Entscheidungsmacht nämlich verteilt: „Das Ergebnis der Verhandlungen wird zwar politisch sanktioniert, ist jedoch in dem Sinne keine rein politische Entscheidung mehr, als sie nicht mehr allein von Akteuren des politischen Systems nach politischen Kriterien getroffen wird. Im Netz verliert sich infolgedessen die Dichotomie von Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt. Zugleich verliert sich das Gegenüber von politischer Logik und Sachlogik“ (Mayntz 1994: 24).

Die Verlagerung von Kompetenzen auf Europa ist eine weitere Tendenz, die das duale Modell fragwürdig werden lässt. Die Entwicklung des Förderprogramms ESPRIT war, wie Mayntz zeigt, „ein bei umfangreicher Einspeisung wissenschaftlicher Expertise von den Adressaten gesteuerter Prozess“, von den Mitarbeitern der Kommission ausdrücklich so gewollt. Mit der Verlagerung auf Europa kommt also nicht einfach eine neue Hierarchieebene hinzu, sondern diese Verlagerung geht einher mit der auch für die nationale Ebene konstatierten Tendenz zur Ausbildung von Policy Networks. Die daraus resultierenden Verhandlungssysteme seien aber nicht mehr horizontale Netze, sagt Mayntz, sondern höchst komplexe Mehrebenen-Strukturen (Mayntz 1994: 27; Dagger/Kambeck 2007).

Politikberatung und Selbststeuerung, Verhandlungen und Mehrebenenetze sind – das lassen die Beispiele von Renate Mayntz erkennen – weitaus vielschichtiger Phänomene, als dass sie nach dem einfachen Muster von Politik hier und Wissenschaft dort eingefangen werden könnten. Wissenschaftler fungieren in solchen Netzwerken und Verhandlungen nicht nur als Berater, sondern auch als Lobbyisten in eigener Sache, als Vertreter ihres Landes und als politische Mitentscheider. We-

gen der Freiräume, die Verhandler grundsätzlich haben müssen, dominiert in manchen Gremien der technische Diskurs. Auch wenn die Experten politische und ökonomische Gesichtspunkte nicht völlig ignorieren können, gewinnt unter den skizzierten Bedingungen die wissenschaftliche Perspektive bzw. die Sachlogik ein stärkeres Gewicht, als ihr im dualen Modell zugestanden wird.

Erstens könnte die Erosion der Politikberatung nach diesem Modell zwar nicht den Einfluss von Wissenschaftlern, aber den Einfluss wissenschaftlicher Argumente in kollektiven Entscheidungsprozessen stärken. Zweitens könne es aber auch sein, dass gerade eine klare Rollentrennung zwischen wissenschaftlichem Sachverstand und verantwortlichen Entscheidern – also die explizite Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Logiken anstelle ihrer intrapersonalen Vermittlung – am Ende zu besseren Ergebnissen führe (Mayntz 1994: 27 f.).

### 3 Politikberatung im Politikzyklus

Allgemein lassen sich vier Felder von Politikberatung unterscheiden:

- Beratung, die auf eine Verbesserung der Organisation, ihrer Abläufe, des Personals oder der Finanzen abzielt, wobei es sich hier um Parteien, Fraktionen, Stiftungen, Parlamente, Verwaltungen, Hochschulen und Forschungsstätten, öffentliche Unternehmen oder Kammern handeln kann (betriebswirtschaftliche **Organisationsberatung**);
- Beratung, die Lösungen für technische Probleme vorschlagen oder eine Auswahl unter denkbaren Alternativen vornehmen soll, wobei es sich häufig um naturwissenschaftliche oder ingenieurwissenschaftliche Fragen handelt, aber auch um empirische Fragen handeln kann und Rechtsfragen, die Kosten und ökologische Auswirkungen natürlich immer eine Rolle spielen (technische **Fachberatung**);
- Beratung, die auf die Gestaltung materieller Politik zielt, wobei es sich um die Planung, Durchsetzung oder Evaluierung politischer Programme, aber auch um das Besetzen bestimmter Themen handeln kann (materielle **Politikberatung**);
- Beratung, die mit dem politischen Wettbewerb zu tun hat (kompetitive **Politikberatung**).

In der Praxis lassen sich die vier Beratungsfelder nicht immer fein säuberlich trennen. Die kritische Analyse der eigenen Stärken und Schwächen im Vergleich zum politischen Gegner kann – bei Regierung wie Opposition – dazu führen, sich im nächsten Schritt bei der Konzipierung eines bestimmten politischen Programms von außen beraten zu lassen. Beide Arten politischer Beratung gehen ineinander über bzw. knüpfen aneinander an. Die Chancen der Regierung, ein Programm auch durchzusetzen, sind natürlich ungleich größer.

Aber auch die Opposition kann punkten, wenn sie ein Konzept vorlegt, das viele anspricht oder die Regierung sichtlich in Verlegenheit bringt. Wer ein Gesetz plant, das ein größeres Politikfeld reformiert, kann darauf stoßen, dass auch die Organisation geändert werden muss, wenn der Vollzug klappen soll. Hier wäre dann, weil das ganz andere Qualifikationen erfordert, eine zusätzliche Beratung nötig. Technische Gutachten wiederum können politische Schockwellen auslösen, gerade wenn sie völlig unpolitisch an ihre Fragestellung herangehen. Insofern darf man die analytische Trennung der vier verschiedenen Beratungsfelder auch nicht überbewerten.

---

Wenn von Politikberatung gesprochen wird, so ist häufig nur jene Art Beratung gemeint, die auf inhaltliche Politikgestaltung abzielt, also z. B. auf Fragen der Sicherheitspolitik (Schneckener 2007) oder der Arbeitsmarktpolitik (Siefken 2006).

---



Eine solche Betrachtung würde aber nur einen begrenzten Ausschnitt der Wirklichkeit erfassen. Die Nachfrage nach Beratung wiederum könnte man daran festmachen, dass Politiker selbst danach verlangen, einen konkreten Auftrag nach außen vergeben und bereit sind, dafür zu zahlen. Wenn die Verwaltung Beratungsbedarf hat, was weit häufiger vorkommen dürfte, muss sie zumindest bei größeren Aufträgen die Einwilligung der Hausspitze einholen. Die Etats der Ressorts weisen Mittel für Beratung und Gutachten auf, deren relativ geringe Höhe schon andeutet, wie hoch der Stellenwert von Politikberatung ist, jedenfalls externer, kommerzieller Beratung. Hinzu mögen Mittel kommen für Beiräte, Sachverständigenräte und andere Beratungsgremien, die mehr oder weniger regelmäßig tagen, ihre Berichte abliefern oder auch Sondergutachten anfertigen. Nicht jeder Minister kann mit diesen Räten, die er häufig „geerbt“ hat und nur deshalb nicht auflöst, weil das nicht opportun erscheint, sonderlich viel anfangen. Ihnen genügt im Regelfall der fachliche Rat ihrer Mitarbeiter im Hause, die sich auf ihrem Gebiet meist gut auskennen.

Die technische Fachberatung ist eindeutig die Domäne der Verwaltung. Derartige Gutachten, die in bestimmten Verfahren sogar gesetzlich vorgeschrieben sind, werden in der Regel von Mitarbeitern von Behörden vorgeschlagen, ausgeschrieben, abgenommen und ausgewertet, die diese Sache fachlich nicht hinreichend beurteilen können oder neben ihren sonstigen Aufgaben nicht die Zeit für eine gründliche Untersuchung haben. Die Führung des Hauses interessiert sich für technische Details nur insoweit, als dass sie politische Auswirkungen haben können. Sie gibt „technische“ Gutachten in Auftrag, wenn die Verwaltung das braucht und vorschlägt oder um eine politische Entscheidung fachlich zu legitimieren oder um sich gegenüber politischen Angriffen zu entlasten.

Betriebswirtschaftliche Organisationsuntersuchungen gehen meist auf Beratungen zwischen Apparat und politischer Führung zurück: Entweder haben Politiker Hinweise von außen darauf, dass die Verwaltung nicht optimal funktioniert, oder aber aus der Verwaltung selbst kommen Vorschläge, den Apparat zu straffen, Verfahren zu vereinfachen und Kosten zu sparen. Die Rationalisierung der Verwal-

tung hat nur dann politische Auswirkungen, wenn sie auf den Widerstand von Gewerkschaften und Berufsverbänden (wie dem Beamtenbund) oder von regionalen Würdenträgern (Abgeordneten, Bürgermeistern, Landräten) stößt. Zur kompetitiven Politikberatung zählen Meinungsumfragen, Wahlanalysen und Strategiepapiere, die sich mit dem eigenen Profil und mit dem politischen Gegner auseinandersetzen, aber auch gutachterliche Stellungnahmen zur Wahlkreiseinteilung, zur Abgeordnetenfinanzierung oder zu einem Parteienverbot.

Auch das ist Politik. Sie ist, soweit es sich nicht um gesetzliche Regelungszwänge handelt, die Domäne der Parteien, Fraktionen, Stiftungen und manchmal noch von Planungsstäben in Ministerien. Es gibt Regierungszentralen in Deutschland, die regelmäßig Meinungsumfragen in Auftrag geben, und andere, die überhaupt keine Umfragen machen lassen. Zeitungen, Magazine, Rundfunk- und Fernsehsender veröffentlichen ständig Umfrageergebnisse, die man auswerten kann. Politiker saugen durch ihre täglichen Kontakte außerdem unaufhörlich Informationen auf, wie eine bestimmte Politik in der Bevölkerung ankommt. Diese Art von Beratung ist, obwohl es dafür durchaus einen Markt gibt, meistens nicht gemeint, wenn über Politikberatung räsonniert wird. Während in den USA und anderswo Politiker und Parteien kaum noch eine Entscheidung treffen sollen, ohne vorher die „polls“ zu befragen, ist das hierzulande noch lange nicht der Fall. Manche Politiker sollen wichtige Entscheidungen erst dann treffen, wenn sie ihre Ehefrau, einen Taxifahrer oder ihre Astrologin befragt haben. Kompetitive und materielle Politikberatung können im Übrigen – nicht nur in der Medienpolitik – in bestimmten Situationen und bei bestimmten Aufträgen ineinander übergehen.

Natürlich erfahren Beratung nicht nur einzelne Politiker, sondern auch kollektive Akteure – Organisationen wie Parteien, Fraktionen, Stiftungen bzw. deren Gremien, Institutionen wie Städte, Parlamente und Regierungen – und abstrakte Phänomene wie „die Medien“ oder „die Öffentlichkeit“. Nicht selten versuchen Wissenschaftler, die Politik auf dem Umweg über die Medien zu beeinflussen oder auf sich aufmerksam zu machen. Mit den Erkenntnissen, die ihnen Wissenschaftler vortragen oder zukommen lassen, können die Mitglieder von Gremien unterschiedlich umgehen: desinteressiert oder aufgeschlossen, zustimmend oder ablehnend, konstruktiv oder destruktiv, hilflos oder sachkundig.

Dass Parteivorstände, Fraktionen oder Kabinette einen einheitlichen Willen haben, wie das insbesondere die ökonomische Theorie der Politik annimmt, ist richtig und falsch zugleich: Richtig ist, dass es Beschlüsse gibt, die zumindest formal alle Mitglieder in gewissem Umfang binden und die nach außen möglichst gemeinsam vertreten werden sollen. Falsch ist aber die Annahme, dass alle Mitglieder wirklich so denken und handeln. Auch wissenschaftlich fundierte Empfehlungen werden danach beurteilt, wie sie politisch in die eigenen strategischen und taktischen Planungen passen. Jeder, der in einem solchen Gremium sitzt, kann deshalb ganz andere Schlüsse aus derartigen Ratschlägen ziehen.

Objektiv mag es sinnvoll sein, in bestimmten Punkten nach außen Geschlossenheit zu demonstrieren, weil die Wähler „Streiterei“ nicht sonderlich mögen; für das eigene Weiterkommen kann es aber durchaus förderlich sein, gegen diese Regel zu verstoßen, wenn es einem Rivalen schadet oder die Chance bietet, eine alte Rechnung zu begleichen. Man muss das ja nicht unbedingt offen tun, sondern kann auch heimlich Journalisten instruieren. Wer immer nur brav die Parteilinie vertritt, also das sagt, was alle sagen, gewinnt nur schwer Profil. Manche Politiker machen sich gerade deshalb interessant, weil sie ständig gegen Parteibeschlüsse anstänkern oder dagegen verstoßen. Gerhard Schröder hat sich in diesem Sinne immer als ein Mann mit Ecken und Kanten inszeniert, der notfalls auch wider den Stachel seiner Partei löckt.

Eine derartige Strategie ist zwar eine Gratwanderung, weil die Mitglieder einer Partei, einer Fraktion oder einer Regierung niemanden mögen, der sich demonstrativ – oder auch verdeckt – permanent auf Kosten der anderen profiliert. Aber so lange sie auch davon profitieren, weil das beim Bürger und beim Wähler gut ankommt, nimmt man solche Eskapaden hin. Wenn die Strahlkraft einer „Wahllokomotive“ nachlässt, setzt dann aber auch schnell die kollektive Erinnerung daran ein und wird abgerechnet. Nicht alles, was Politiker sagen oder tun, ist im Übrigen rational, kluge Strategie oder böse Absicht: Unbedachte Äußerungen haben schon so manchen Sturm im Wasserglas und schon so manches politische Erdbeben ausgelöst (man denke an Ronald Reagans Witzelei, in wenigen Minuten beginne die Bombardierung Russlands, oder an Helmut Kohls Vergleich von Gorbatschow mit Goebbels). Weil Politiker ständig im Rampenlicht stehen und beobachtet werden, müssen sie immer damit rechnen, dass auch „private“ Äußerungen durchsickern und öffentlich werden. Ständig auf der Hut sein und die Worte wägen zu müssen, führt über kurz oder lang zu jener gekünstelten Politikersprache, die wir alle nicht mögen.

Abgeordnete in den Landtagen und im Bundestag können seit der „Kleinen Parlamentsreform“ Ende der sechziger Jahre eine gewisse wissenschaftliche Infrastruktur in Anspruch nehmen. Sie dürfen persönliche Mitarbeiter einstellen, die über eine akademische Vorbildung verfügen können, und können darüber hinaus auf die Referenten der Fraktion zugreifen, für die das überwiegend auch gilt. Sie können zudem Aufträge an den Wissenschaftlichen Dienst erteilen, der fraktionsübergreifend Dienstleistungen für alle Abgeordneten anbietet (Backhaus-Maul 1990).

Die Wissenschaftlichkeit dieser Politikberatung darf man nicht übermäßig hoch veranschlagen. Das liegt weniger an der Qualifikation der Zuarbeiter, die häufig promoviert und teilweise hochqualifiziert sind, sondern vorrangig an den Bedingungen, unter denen die Zuarbeit stattfindet. Wenn die Politik einen Rat braucht, dann will sie ihn schnell. Während Professoren manchmal über Jahrzehnte ein Steckenpferd reiten und über Jahre Projekte betreiben, haben die akademisch trainierten Politikberater in den Apparaten manchmal nur Stunden, ein paar Tage und zuweilen einige Wochen, um Aufträge zu erledigen. Und meistens handelt es sich

dabei um einen Auftrag unter vielen, die sie in dieser Zeitspanne abarbeiten müssen. Ihr Rat kann dann nicht annähernd so tiefgründig sein wie eine gutachterliche Stellungnahme, die zum Beispiel als externer Auftrag über Monate von Wissenschaftlern an einer Hochschule erarbeitet und dann als dicke Studie abgeliefert wird.

In der Regel wird das auch gar nicht erwartet: Kein Politiker hat ernsthaft die Zeit, mehrere hundert Seiten wissenschaftliche Expertise zu lesen. Das gilt schon für Abgeordnete, die sich auf ein bestimmtes Fachgebiet spezialisiert haben, und erst recht für Mitglieder von Kabinetten mit ihren prall gefüllten Terminkalendern. Mandatsträger wollen üblicherweise knappe Informationen über einen bestimmten Sachverhalt und häufig auch eine juristische Auskunft, bei der man streiten kann, ob es sich um eine wissenschaftliche Politikberatung oder um eine schlichte Rechtsberatung handelt. Wenn Abgeordnete wissenschaftliche Politikberatung wünschen, dann veranstalten sie eine Anhörung von Experten (Hearing), setzen eine Enquetekommission (Altenhof 2002) ein oder vergeben Gutachten (Petermann 1990).

Verglichen mit dem, was Abgeordnete sonst noch tun, sind das relativ seltene Fälle (Schindler 2000; Euchner/Hampel/Seidl 1993). Der Bedarf nach dieser Art Beratung hält sich – subjektiv, aus der Sicht der Parlamentarier – offenbar in Grenzen. Daneben erhalten sie ständig unaufgefordert Ratschläge, die sich häufig auch einen wissenschaftlichen Anstrich geben: Professoren schicken ihnen Aufsätze oder Bücher zu, Verbände schicken Expertisen zu diesem oder jenem Gesetz. Viele Lobbyisten nutzen wissenschaftlichen Sachverstand, um ihre Argumente zu untermauern: vom Institut der deutschen Wirtschaft bis zur Hans-Böckler-Stiftung der Gewerkschaften. Der Bund der Steuerzahler stützt sich auf sein Karl-Bräuer-Institut, um seine Forderungen mit dem Anschein wissenschaftlicher Seriosität zu versehen. Unabhängige „Denkfabriken“, die nicht mehr oder weniger eng mit einem Verband oder einer Partei verbunden sind, sind in Deutschland selten anzutreffen (Gellner 1995; Reinicke 1996; Thunert 2003).

Der meiste Rat, den Politiker bekommen, ist „unwissenschaftlich“. Das gilt für Parteien, Fraktionen, Parlamente, Kabinette und Verwaltungen gleichermaßen. Theoretisch kann Beratung in allen Phasen des Politikzyklus eine Rolle spielen: schon bei der Problemartikulation, bei der Problemdefinition, bei der Politikdefinition, bei der Programmentwicklung, bei der Implementation des Programms, bei seiner Evaluierung – und ggf. bei dessen späterer Neuformulierung als Reaktion darauf, wie das Programm „angenommen“ wird. Auch in der Praxis dürfte das – wenn auch nicht in jedem Einzelfall – der Fall sein. Eine kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung vom Aufkommen eines Problems über das politische „agenda setting“ bis hin zur Überprüfung eines umgesetzten Programms dürfte die Ausnahme sein, nicht die Regel. Wissenschaftliche Politikberatung wird – abgesehen von ständigen Beiräten, Kommissionen und ähnlichen Gremien – von Parlamenten, Regierungen und Verwaltungen meistens punktuell in Anspruch genommen, wenn



man an einer Stelle allein nicht weiter kommt, aber externe Berater werden – aus verschiedensten Gründen – selten als Partner über Jahre akzeptiert.

Folgende Beratungsformen lassen sich unterscheiden:

- eine zeitlich unbefristete, fachlich grob begrenzte Dauerberatung, die zumeist kollektiven Akteuren aufgegeben ist (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Konjunkturrat, Finanzplanungsrat, Monopolkommission, Wissenschaftsrat, Normenkontrollrat, Ethikrat, Beiräte der Ministerien und Ähnliches mehr);
- eine zeitlich befristete, fachlich stärker eingegrenzte Beratung, die eigens dafür gegründeten Arbeitsgruppen übertragen wird (Projektgruppen, Ad-hoc-Ausschüsse, wie z. B. die Hartz-Kommission etc.);
- die sporadische, teilweise gesetzlich vorgeschriebene Beratung durch Sachverständige der Spitzenverbände bei bestimmten Vorhaben (in Anhörungen usw.);
- eine unregelmäßige, politisch gewollte wechselseitige Beratung von Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften und Wissenschaft (z. B. Konzertierte Aktion, „Bündnis für Arbeit“);
- Modellversuche, die einer generellen Verwirklichung neuer Konzepte vorgeschaltet werden, um praktische Erfahrungen zu sammeln;
- Mediationen zwischen unterschiedlichen Interessen, wenn Konflikte anders nicht aufzulösen sind;
- die gelegentliche, förmliche Vergabe von Gutachtenaufträgen an einzelne Personen, Institutionen oder Beratungsfirmen;
- informelle Gespräche zwischen Politikern und Beratern außerhalb der Verwaltung.

Alle diese Formen der Beratung haben Vorzüge und Nachteile und der Grad der Institutionalisierung zeichnet die faktische Funktion vor (Mayntz 2006: 116). Modellversuche werden üblicherweise wissenschaftlich begleitet; eine kontinuierliche wissenschaftliche Begleitung der vielen Gesetze, Verordnungen und Programme, die Parlamente und Regierungen beraten und entscheiden, findet hingegen nur in wenigen Fällen statt.

## 4 Angebot und Nachfrage auf dem Beratungsmarkt

Wo Nachfrage besteht, sagt das ökonomische Marktmodell, entwickelt sich auch ein Angebot; Angebote schaffen sich notfalls ihre Nachfrage selbst, beides pendelt sich allmählich in einer Art Gleichgewicht ein. Jedenfalls soll es in Marktwirtschaften so sein. Deutschland hat eine Marktwirtschaft. Entsprechen sich, bezogen auf den Beratungsmarkt, Angebot und Nachfrage? Diese Frage ist gar nicht so einfach zu beantworten. Immerhin wurde 2002 die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e. V.

gegründet, welche eine Zeit lang eine eigene Zeitschrift für Politikberatung herausgab, die allerdings über einige Jahrgänge nicht hinauskam.

Politiker bekommen, wie gesagt, ständig mehr oder minder gute Ratschläge. Will man das unübersichtliche Geschehen etwas ordnen, können vier Fragen das Feld schon deutlich lichten:

- Geht die Beratung auf einen förmlichen Auftrag eines Politikers oder eines kollektiven politischen Akteurs, also auf dessen konkrete Nachfrage zurück?
- Wird dieser Auftrag nicht nach innen vergeben, in den Apparat hinein, sondern nach draußen?
- Geht dieser Auftrag an jemanden, der unstreitig zur „scientific community“ gehört?
- Ist der Auftraggeber bereit, diese Beratung finanziell zu honorieren, also dafür Geld in die Hand zu nehmen?

Legt man diese Kriterien an, scheiden die weitaus meisten Ratschläge, die Politiker, Parteien, Fraktionen oder Ministerien bekommen, von vornherein aus. Sie kommen ungefragt, unwissenschaftlich und/oder unentgeltlich. Anders gesagt: Wenn wir in diesem Sinne von Politikberatung reden, und zwar von wissenschaftlicher Politikberatung, reden wir nicht vom Normalfall politischer Praxis, sondern von relativ wenigen Ausnahmen.

Man kann in der Politik zwar manches lernen, aber Politik ist keine Fortbildung. Die wenigsten Politiker dürften die Muße und das Interesse haben, selbst Fachliteratur zu lesen. Dafür haben sie ihre „Übersetzer“ in den Stäben und in der Linie, die ihnen Fachthemen mundgerecht aufbereiten, sofern und soweit das nötig ist. Meistens sind es diese Mitarbeiter in den Parteien, Fraktionen oder Ministerien und nicht die Politiker, die dafür plädieren, für diesen oder jenen Zweck einen Beratungsauftrag zu vergeben oder ein Gutachten einzuholen. Die Politiker müssen solchen Vorschlägen in der Regel zustimmen, und sie tun das meistens auch. Wenn Politiker selbst auf die Idee kommen, einen Berater einzusetzen oder ein Gutachten zu vergeben, dann treibt sie höchst selten ein fachliches Interesse, sondern dominieren zu meist politische Motive: um sich in politischer Bedrängnis erst einmal Luft zu verschaffen oder um den politischen Gegner in Bedrängnis zu bringen, um – nach der alten Weisheit der Verwaltung: „Wenn Du nicht mehr weiter weißt, gründe einen Arbeitskreis ...“ – eine heftige öffentliche Debatte in geordnete Bahnen zu lenken, um angesichts von Kritik Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, um getroffene Entscheidungen nachträglich wissenschaftlich legitimieren zu lassen, um ein bestimmtes Thema zu „besetzen“ und Profil zu gewinnen usw.

Um daran gar keinen Zweifel aufkommen zu lassen: Das alles ist völlig legitim. Legitim ist es auch, wenn ein Abgeordneter der Opposition beim Wissenschaftlichen Dienst des Parlaments eine gutachterliche Stellungnahme bestellt in der Hoffnung, der Regierung damit eins auswaschen zu können. Der Nutzen von Gutachten liegt für Politiker nicht in der fachlichen Information oder Aufklärung, die darin steckt,

sondern vorrangig in dem Nutzen, der sich politisch daraus ziehen lässt. Politik ist kein wissenschaftlicher Diskurs.

---

Der politische Nutzen steuert in der Politik letztlich die Nachfrage nach Beratung, auch nach wissenschaftlicher Beratung.

---



Längst nicht jeder, der Politiker berät, versteht sich als Mitglied der „scientific community“ oder würde dort ohne weiteres als solches akzeptiert. Das gilt beispielsweise für die Unternehmensberater, die zunehmend auch Staat und Verwaltung ihre Dienste andienen, für Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Bauingenieure oder Künstler. Dass es sich um eine wissenschaftliche Beratung handelt, darf man wohl bei jenen unterstellen, die an Hochschulen forschen und lehren oder an öffentlichen Forschungsstätten (Wissenschaftszentrum Berlin, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Stiftung Wissenschaft und Politik und anderen „Hochschulen ohne Studenten“) arbeiten. Doch was ist mit Ratschlägen, die aus Forschungsstätten der Industrie stammen oder auf Forschungsaufträge von Unternehmen oder Verbänden zurückgehen? Ist das Wissenschaft oder Lobbyarbeit?

Die Investitionen in Forschung sind in der Wirtschaft ungleich höher als das, was in staatlicher Regie läuft. Das Institut der deutschen Wirtschaft, die Hans-Böckler-Stiftung des Deutschen Gewerkschaftsbundes oder das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler mögen seriöse Forschung betreiben, gelten aber nicht als unabhängig genug und nur bedingt als Teil der „scientific community“. Ähnliches gilt für die Forschungsinstitute der Parteistiftungen oder kommerzielle Unternehmungen wie die Prognos AG und andere, die von Forschungs- und Beratungsaufträgen leben. Finanziell unabhängig sind Denkfabriken wie die Bertelsmann Stiftung oder die Schader-Stiftung, die aber – anders als das Hamburger Institut für Sozialforschung oder das Freiburger Öko-Institut – selbst nicht den Anspruch erheben, Wissenschaft zu betreiben. An der Grenze zwischen Wissenschaft und Geschäft operieren auch die Meinungs- und Wahlforscher – von der Forschungsgruppe Wahlen e. V. über das Institut für Demoskopie, Allensbach, bis hin zu Infratest. Dieser bunte Markt macht es zuweilen schwierig zu entscheiden, ob alles, was sich den Anstrich der Wissenschaft gibt, auch objektiv wissenschaftliche Politikberatung ist. Klar ist nur: Wissenschaft ist – entgegen dem Anschein, den idealtypische Beratungsmodelle bisweilen suggerieren – nicht bloß das, was im öffentlichen Sektor stattfindet. Und nicht jeder Rat ist wissenschaftlich abgesichert, nur weil ihn ein Professor erteilt. Die Grenzen sind fließend.

Hinzu kommt, dass es zu vielen Fragen unterschiedliche Lehrmeinungen gibt. Es ist ja nicht so, dass ein Politiker immer eine klare Antwort bekommt, wenn er nur die Wissenschaft befragt. Wissenschaftler neigen dazu, sich wegen der Komplexität der Welt nur ungern eindeutig festzulegen, während Politiker entscheiden müssen und dafür Rat und Hilfe suchen, mit der sie etwas anfangen können. Bei vielen poli-

tischen Auseinandersetzungen findet man Wissenschaftler auf beiden Seiten, dafür und dagegen. Der Streit um den künftigen Länderfinanzausgleich wurde vor dem Bundesverfassungsgericht mit dicken Klageschriften, Gutachten und Gegengutachten ausgetragen. Es gibt Politiker, die selbst „gelernte“ Wissenschaftler sind. Andere bekommen Rat von Wissenschaftlern, mit denen sie befreundet sind oder mit denen sie zusammen in Parteigremien, Parlamenten oder Verwaltungsräten sitzen.

Diese Ratschläge, selbst wenn sie ausführlicher aufgeschrieben werden, sind im Allgemeinen nicht gemeint, wenn von wissenschaftlicher Politikberatung die Rede ist. Es gibt Wissenschaftler, die befreundete Politiker nicht nur beim Wein über neuere Entwicklungen informieren, sondern auch unentgeltlich Analysen, Reden und Buchbeiträge für sie schreiben. Und es gibt Politiker, die einen informellen Beraterkreis um sich geschart haben, in dem politische Strategien und Maßnahmen diskutiert werden. Diese Beispiele zeigen ebenfalls, wie schwer und wie falsch eine strikte Trennung von Politik und Wissenschaft ist.

Viele Ratschläge bekommen Politiker unentgeltlich, die meisten sind unerbeten. Unentgeltliche Expertise bekommen Politiker nicht nur aus ihrem Hause, sofern sie Minister sind – aus Fachreferaten oder Planungsstäben –, sondern auch von Wissenschaftlern, die ihnen persönlich oder politisch verbunden sind, von nachgeordneten Fachbehörden oder nahestehenden Stiftungen und von wissenschaftlichen Instituten diverser Verbände, deren Stellungnahmen ihnen unaufgefordert ins Haus flattern. Das meiste davon landet im Papierkorb oder in der Ablage. Von echter Nachfrage kann man lediglich dann sprechen, wenn Politiker bereit sind, gegen Entgelt aus der Wissenschaft Beratung einzuholen.

Selbst die Frage, ob es sich um politische Beratung handelt, ist nicht immer ohne weiteres zu beantworten. Bei der Festlegung einer Autobahntrasse kann es notwendig sein, die Flora und Fauna zu bestimmen, die davon beeinträchtigt wird. Wenn dort seltene Vogelarten gefunden werden, so ist das heutzutage ein Politikum. Aber handelt es sich auch um eine politische Beratung? Ähnliche Fragen lassen sich stellen, wenn es um mögliche Alternativen beim Küstenschutz oder um die Sicherheit in Atomkraftwerken geht. Rein technisch oder politisch? Wenn man die Nachfrage nach wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland quantifizieren wollte, müsste man jene Mittel addieren, die im Bund, in den Ländern und in den Kommunen von Parteien, Fraktionen, Parlamenten, Regierungen und Verwaltungen für Gutachten und ständige wissenschaftliche Beratergremien ausgegeben werden. Die Entschädigungen und Honorare für Sachverständige, die zu Anhörungen, Veranstaltungen oder Kongressen anreisen, gehörten in den Gesamtbetrag hinein, erstattete Reisekosten vielleicht nicht. Puristen müssten außerdem Entgelte für Unternehmens- und Rechtsberater, Architekten und Biologen abziehen, die sich nicht zum erlauchten Kreis der Wissenschaft zählen dürfen. Es mag an solchen Fragen liegen, warum es für diese Marktseite nicht einmal Näherungswerte gibt. Selbst die Anzahl der Gremien, die ständig oder zeitweilig die Bundesministerien beraten, ist bisher nicht präzise zu ermitteln gewesen (Murswieck 1994a: 10). Sie soll

aber kräftig gestiegen sein: Von 91 im Jahre 1962 auf 146 im Jahre 1965, von 203 im Jahre 1969 auf 358 Mitte der 1970er Jahre mit insgesamt 5.600 Wissenschaftlern und sonstigen Sachverständigen. 1984 kam der Rechnungshof in einer vergleichbaren Aufstellung sogar auf 528 Beiräte und Kommissionen (Landfried 1986: 107; Brohm 1987: 223; zuletzt Mayntz 2006: 120.).

Beim Versuch, den Markt der Anbieter ein bisschen zu sortieren, kann man zunächst danach unterscheiden, ob der potentielle Auftragnehmer von Beratung leben muss oder nicht. Für alle, die fest im öffentlichen Dienst arbeiten, gilt das nicht. Zu den **kommerziellen Anbietern** zählen:

- Anwaltskanzleien, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer sowie Consultingfirmen, die nicht auf politische Beratung spezialisiert sind, deren Rat aber zuweilen bei politischen Entscheidungen benötigt wird.
- Stadtplaner, Ingenieure oder Informatiker helfen bei „technischen“ Entscheidungen, die aber erhebliche politische Auswirkungen haben können. Sie bereiten in der Regel politische Entscheidungen vor oder sichern sie ab.
- Private Institute (wie Prognos), die materielle Politikberatung anbieten, aber ansonsten eher in der Wirtschaft tätig sind.
- Die Meinungs- und Wahlforscher außerhalb der Universitäten (wie Infratest, das Institut für Demoskopie Allensbach u. a. m.).
- Institute von Verbänden, die vorrangig deren Positionen untermauern und die Mitglieder mit Expertise beliefern, aber auch öffentliche Aufträge übernehmen (Institut für Mittelstandsforschung u. ä.);
- Denkfabriken wie das Freiburger Öko-Institut oder das von Kurt Biedenkopf und Meinhard Miegel gegründete Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik e. V., das von privaten und öffentlichen Aufträgen lebt und sich ansonsten durch Spenden finanziert.

Politische „Denkfabriken“ wollen häufig nicht so sehr bei Gesetzesvorhaben beraten, sondern zielen mehr auf die öffentliche Meinung. Sie wollen die öffentliche Debatte beeinflussen und die „Lufthoheit über den Stammtischen“ gewinnen, aber nicht praktische Probleme lösen.

Neben dem kommerziellen Beratermarkt gibt es potentielle Anbieter, die zwar nicht von Politikberatung leben, aber durchaus Aufträge mitnehmen, wenn es sich lohnt oder reizvoll erscheint. Neben den eben genannten Anbietern zählen dazu insbesondere die Hochschulen, d. h. einzelne Wissenschaftler oder Institute, und die Forschungsinstitute der Parteistiftungen.

Eine dritte Gruppe von potentiellen Anbietern muss beraten, ob sie will oder nicht. Sie können nicht immer auf Bezahlung bestehen, sondern müssen auch Aufträge erledigen, die ihnen erteilt oder angetragen werden. Zu dieser Gruppe zählen:

- Die Rechnungshöfe, die auf Anforderung des Parlaments oder der Regierung verpflichtet sind, gutachterliche Stellungnahmen abzugeben;
- die Bundesbank, die sich einem Wunsch nach Beratung nicht entziehen würde;

- nachgeordnete Behörden wie das Bundesumweltamt oder ein Landesamt für Natur und Umwelt, die selbst Labore und wissenschaftlichen Sachverstand vorhalten;
- eigens für die Politikberatung geschaffene Einrichtungen (wie die Stiftung Wissenschaft und Politik, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung oder das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit);
- Institutionen der Grundlagenforschung (wie das Wissenschaftszentrum Berlin, das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung u. a.).

Die Beiräte, Kommissionen und sonstigen Gremien, die Politik beraten, ergänzen dieses Netzwerk an Institutionen.

Eine vierte Gruppe bilden Anbieter, die gegen Entgelt oder ohne Entgelt Politik beraten können, aber nicht von konkreten Aufträgen abhängig sind, weil sie über ausreichende eigene Mittel verfügen. Hierzu zählt zum Beispiel die Bertelsmann Stiftung, die sich aus dem Eigenkapital und Erträgen des Konzerns finanziert, ein eigenes Programm verfolgt und sich aufgrund ihrer finanziellen Unabhängigkeit aussuchen kann, ob sie mit der Politik kooperiert oder nicht. Solche Einrichtungen sind in Deutschland relativ selten (vgl. im Vergleich zu den USA u.a. Reinicke 1996 und Gellner 1995; Thunert 2003).

Für Politiker, die Rat suchen, ist der Markt relativ unübersichtlich. Sie müssen sich auf die verlassen, die ihnen zuarbeiten, oder auf jene, die sie selbst kennen. Vertrauen ist immer dann wichtig, wenn Berater Einblick in interne Unterlagen und politische Planungen bekommen müssen, um ihren Auftrag erfüllen zu können. Zuweilen kann es klug sein, eine Expertise von jemandem erstellen zu lassen, von dem alle wissen, dass er gerade nicht zum eigenen Lager gehört. Selbst die Vergabe von Gutachten ist bisweilen Politik.



Von professioneller Politikberatung kann man eigentlich nur dann sprechen, wenn Anbieter das nicht nur gelegentlich tun, sondern mehr als die Hälfte ihres Umsatzes mit Aufträgen aus der Politik machen.

---

Wenn man dieses Kriterium anlegt, dürfte der Kreis professioneller Politikberater in Deutschland relativ klein sein (zur Anzahl und den Funktionen der amerikanischen „Think tanks“ siehe u. a. Reinicke 1996: 34 ff.). Die meisten Beratungsfirmen machen ihr Hauptgeschäft noch immer in der Wirtschaft, die meisten Hochschullehrer akquirieren ihre Drittmittel entweder dort oder bei den öffentlichen Forschungsförderern. Überwiegend von Aufträgen aus der Politik leben allenfalls einige Werbeagenturen, die Wahlkämpfe unterstützen, sowie vielleicht einige in der Meinungs- und Wahlforschung. Einen spezialisierten Politikberatermarkt gibt es ansonsten nicht. Das entspricht der Nachfrage.

Das Angebot ist ebenfalls begrenzt. Längst nicht alle Wissenschaftler haben ein Interesse daran, zur Lösung praktischer Probleme beizutragen, oder wären in der

Lage, relativ kurzfristig praktikable Vorschläge zu entwickeln. Viele frönen lieber der reinen Lehre und haben Angst davor, den Maßstäben der Wissenschaft nicht mehr zu genügen, wenn sie sich in den Dienst der Praxis stellen. Andere befürchten, ihre Unschuld zu verlieren und politisch instrumentalisiert zu werden, wenn sie sich auf eine Beratung der Politik einlassen. Wieder andere haben mehr Freude daran, die „dumme“ oder „böse“ Politik durch mehr oder weniger kluge Beiträge zu entlarven, als ihre „gute“ Wissenschaft dazu zu nutzen, bei der Bewältigung sozialer Probleme zu helfen.

Claus Offe hat in den 1970er Jahren des vergangenen Jahrhunderts im Verzicht auf Politikberatung die erfolgreichste Art der Beratung gesehen: Statt ihnen zu helfen, komme es darauf an, den Politikern qua Politikforschung ihre Realitätsverleugung vorzuführen (Offe 1977: 322; vgl. Landfried 1986: 100 ff.).

Die Frage, ob die Wissenschaft der Politik überhaupt helfen kann, praktische Probleme (besser) zu bewältigen, stellt sich bei dieser Sichtweise überhaupt nicht. Sie könnte zwar, sie will aber nicht (nämlich „mit den Herrschenden konspirieren“). Umgekehrt gibt es aber auch Zweifel, ob die Wissenschaft kann, selbst wenn sie will. Politiker erwarten häufig unmittelbar anwendbare „Rezepte“, während Wissenschaftler wissen, dass sie allenfalls dazu beitragen können, Politik von der Formulierung eines Programms bis hin zur praktischen Durchführung etwas rationaler zu gestalten (Landfried 1986: 101). Die Lösung aller Probleme darf man von wissenschaftlicher Beratung nicht erwarten. Die Wissenschaft kann längst nicht alle Nebenfolgen ihrer Empfehlungen kontrollieren, sie kann im Gegenteil selbst die Ursache für soziale und politische Probleme sein. Auch diese unterschiedlichen wechselseitigen Erwartungen und Ansprüche tragen dazu bei, dass der Beratermarkt in Deutschland relativ klein bleibt. Bei einer Umfrage unter Verwaltungsbeamten nach der Verlässlichkeit von Ergebnissen verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen rangierte die Politikwissenschaft im Übrigen an letzter Stelle (Bruder 1980: 63; Friedrich 1970).

## 5 Politik in Deutschland: gut oder schlecht beraten?

Ist „die Politik“ in Deutschland gut oder schlecht beraten? Würde es den Deutschen besser gehen, wenn sich ihre Politiker stärker beraten ließen? Bekommen Parteien, Parlamente und Regierungen den Rat, den sie brauchen, um vernünftig entscheiden zu können? Würde Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Ländern besser dastehen, wenn die Politik anders beraten würde? Alle diese Fragen sind schwer zu beantworten.

Das, was man in der Literatur lesen kann, stimmt nicht gerade hoffnungsfroh. Vieles deutet darauf hin, meint etwa Wolfgang Petermann, dass es dem Deutschen Bundestag genau daran mangle, nämlich „an der Qualität von Beratung (nicht

aber an Wegen und Mengen transferierter Informationen)“ (Petermann 1990: 7). Es gebe aber auch andere Stimmen, wonach der Bundestag zu den bestinformatierten Parlamenten der Welt gehöre. Liegt die Wahrheit, wie so häufig, womöglich irgendwo in der Mitte?

Versuche, solche Fragen empirisch zu klären, gibt es nicht, jedenfalls keine, die überzeugen. Sie müssten vorab die Maßstäbe klären, die sie anlegen wollen. Woran will man ablesen, ob die Politik in Deutschland gut oder schlecht beraten ist? An der Anzahl der Stunden, die (alle) Politiker im Gespräch mit Wissenschaftlern verbringen? An der Anzahl der Expertisen, die Parteien, Fraktionen, Parlamente, Regierungen und Verwaltungen in Bund, Ländern und Gemeinden Jahr für Jahr in Auftrag geben? Oder an der Menge der gutachterlichen Stellungnahmen, die Politikern ungefragt ins Haus flattern? An der Höhe der Mittel, die insgesamt für Gutachten und Beratung in die öffentlichen Haushalte eingestellt werden? Daran, ob diese Mittel steigen oder sinken? Oder am Anteil dieser Mittel im Vergleich zum Gesamtbudget? Solche Zahlen, Daten und Fakten, die noch niemand systematisch ermittelt hat, wären ein erster notwendiger Schritt für eine empirische Erfassung des Phänomens Politikberatung. Sie wären jedoch nur Hinweise auf die Quantität, nicht aber auf die Qualität der Beratung.

Wann sind Politiker gut beraten? Wenn sie den neuesten wissenschaftlichen Kenntnisstand kennen, also „objektiv“ bestens informiert sind? Sollen und können Politiker fachlich mithalten, wenn Informatiker, Physiker und Biologen über den neuesten Stand der Technik berichten? Oder haben sie eine andere Aufgabe? Können sie tatsächlich beurteilen, wer recht hat, wenn sich Wissenschaftler widersprechen? Wer definiert eigentlich, was der neueste Stand der Wissenschaft ist? Gibt das Renommee eines einzelnen Wissenschaftlers den Ausschlag oder entscheidet letztlich die „scientific community“? Und wann entscheidet sie? Wenn der Politiker ein solches Votum braucht? Nach jahrelangen Diskussionen? Oder erst nach Jahrzehnten, wenn ein tradiertes Paradigma von einem neuen abgelöst wurde? Und wer legt fest, ob eine Debatte abgeschlossen ist oder nicht?

Die Qualität, nicht die Menge der Ratschläge oder der Aufwand für Beratung, ist bei der Antwort auf die Frage, ob Politiker gut beraten sind, das entscheidende Kriterium. Ein Politiker kann ziemlich viel Zeit im Kreise von Professoren verbringen und dennoch schlecht beraten sein, wenn diese drittklassig, Ideologen oder wissenschaftlich nicht auf der Höhe der Zeit sind. Ein Rat kann (und sollte!) kurz und knapp und deshalb gut sein, weil er im richtigen Moment und „auf den Punkt“ kommt, also das Problem präzise beschreibt und die politischen Implikationen sowie mögliche Lösungen mit ihren Vorzügen und Nachteilen aufzeigt. Die Qualität eines Ratschlages oder eines Gutachtens messen Politiker nicht daran, ob andere Wissenschaftler dem Kollegen applaudieren oder ihm wenigstens Respekt für die erbrachte Leistung zollen. Politiker interessiert lediglich, ob sie mit den Ratschlägen in der politischen Praxis etwas anfangen können oder nicht. Das ist ihr Qualitäts-



maßstab, und dieser Maßstab ist nicht nur dann legitim, wenn sie für die Beratung auch bezahlt haben.

Politikberatung ist kein Selbstzweck. Nachfrage und Angebot, Kosten und Nutzen, Aufwand und Ertrag kann man quantitativ und qualitativ zu erfassen versuchen – und dennoch keine endgültige Antwort auf die Frage haben, ob die Politik in Deutschland gut oder schlecht beraten ist. Letztlich ginge es nämlich nicht nur um das, was am Beratermarkt investiert (Input) und produziert (Output) wird, sondern um die Auswirkungen dieser Beratung (Outcome). Stünde Deutschland im Vergleich mit den anderen OECD-Staaten besser da, wenn die Politiker entweder mehr wissenschaftliche Beratung bekämen oder aber offener für Ratschläge aus der Wissenschaft wären? Stehen andere Staaten vielleicht nur deshalb besser da als wir, weil dort die Politik besser beraten ist? Wie hoch ist überhaupt der Anteil einer „guten“, einer funktionierenden Politikberatung an der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Nationen zu veranschlagen?

Alle diese Fragen sind beim gegenwärtigen Stand der Forschung (als Überblick: Murswieck 1994; Mayntz 2006; Nullmeier 2007) völlig offen. Angesichts der Komplexität des Gegenstandes ist das nicht weiter verwunderlich. Verwunderlich sind allenfalls manche pauschalen Urteile in dieser Sache, die man hier und da hören oder lesen kann.

Es ist aufwendig genug, aber noch relativ einfach, in Fallstudien die Bedeutung von zureichenden und zutreffenden Informationen und fundierter Analyse bei politischen Entscheidungen auszuloten (als Beispiel: Mansfield 1990). Seine Anwendung zu simulieren, um die Folgen eines Gesetzes abschätzen zu können, ist derart aufwändig, dass man das allenfalls für einige besonders wichtige Programme machen kann (Böhret/Konzendorf 2000a, 2000b). Aber es geht. Auch kann man die Beratungskanäle zusammenstellen, die Parlamente (Petermann 1990; Euchner/Hampel/Seidel 1993), Regierungen oder Verwaltungen nutzen (Murswieck 1994: 101 ff.) oder die Anbieter von Beratung sortieren und den deutschen Markt mit anderen vergleichen (Reinicke 1996; Gellner 1995). Kaum zu leisten ist aber eine systematische Erfassung des Phänomens. Das liegt nicht nur am gewaltigen Aufwand, der angesichts der Vielzahl der Kontakte und Akteure auf den verschiedenen staatlichen Ebenen zu leisten wäre. Empirisch ist dieses Phänomen auch deshalb schwer zu greifen, weil vieles informell läuft (Wewer 1998). Praktisch unmöglich ist es, auch noch die Qualität der Beratung im Einzelnen und im Durchschnitt zu beurteilen.

Die meisten Politiker in Deutschland haben offenbar nicht das Gefühl, schlecht oder nicht ausreichend beraten zu sein. Sonst könnten sie das jederzeit ändern. Oder aber ihre Erwartungen an die Wissenschaft sind nicht so, dass sie deren Ratschläge vermissen bzw. mehr Rat einfordern würden (Ritter 1982; König/Dose 1993). Die Nachfrage scheint geringer zu sein als das Angebot. Das muss nicht nur an den Politikern liegen. Wenn Politik und Verwaltung sich durch Experten von außen beraten lassen, so geht es ihnen nicht immer nur darum, ihr Sachwissen zu erweitern. Ganz andere – völlig legitime – Motive können für sie im Vordergrund stehen.

Politikberatung kann sehr unterschiedliche Funktionen erfüllen (Landfried 1986: 110; Brohm 1987: 220):

- **Problemerkennungs- oder Prognosefunktion**  
Gutachten oder Szenarien können in Auftrag gegeben werden, um unabhängig von aktuellen Streitfragen in die Zukunft zu schauen und Probleme möglichst frühzeitig zu erkennen;
- **Unterstützungs- oder Autoritätsfunktion**  
renommierte Wissenschaftler oder prominente Beratungsfirmen können eingeschaltet werden, um eine bestimmte Position gegenüber der Opposition oder der Regierung, gegenüber der Öffentlichkeit oder anderen Ressorts besser begründen und durchsetzen zu können;
- **Feigenblatt- oder Dekorfunktion**  
wissenschaftliche Argumente können zur Absicherung dessen herangezogen werden, was man aus ganz anderen Motiven heraus anstrebt;
- **Verschiebungs- oder Befreiungsfunktion**  
die Vergabe von Gutachten kann auch dazu dienen, sich in politischer Bedrängnis erst einmal Luft zu verschaffen oder eine Entscheidung auf die lange Bank zu schieben;
- **Konfliktschlichtungs- oder Schiedsrichterfunktion**  
die Einschaltung von Beratern oder Moderatoren kann helfen, politisch kontroverse Fragen zu neutralisieren oder verhärtete Fronten aufzubrechen;
- **Evaluierungs- oder Kontrollfunktion**  
Berater können helfen, Maßnahmen zu überwachen und innerhalb von Institutionen eine gewisse Kontrolle wahrzunehmen;
- **Legitimationsfunktion**  
die Wissenschaft kann in Anspruch genommen werden, um bereits getroffene Entscheidungen nachträglich zu untermauern;
- **Erhöhungs- oder Prestigefunktion**  
staatliche Instanzen können sich nur deshalb mit Wissenschaftlern und Experten schmücken, um von deren Ansehen zu profitieren und eine höhere Weihe zu bekommen.

Die unterschiedlichen Funktionen, die wissenschaftliche Beratung haben kann, machen deutlich, warum die Antwort auf die Frage, ob die Politik gut oder schlecht beraten ist, so einfach und so schwer zugleich ist: Aus der Sicht der Politik ist Beratung dann nützlich und erfolgreich, wenn sie ihren Zweck in einer bestimmten Situation erfüllt. Nicht mehr und nicht weniger. Das ist leicht zu verstehen und relativ einfach zu erfassen. Die Motive, aus denen heraus externe Beratung in Anspruch genommen wird, wechseln aber von Fall zu Fall und von Zeit zu Zeit (Krevert 1993). Insofern fehlt der eine Maßstab, an dem man „gut“ oder „schlecht“ einfach ablesen könnte, und ist es schwierig, eine Gesamtbilanz der Politikberatung in Deutschland zu erstellen.

Ein Gutachten mag wissenschaftlich fadenscheinig oder halbseiden sein – und kann politisch dennoch seinen Zweck erfüllen. Dafür gibt es zahllose Beispiele – im Übrigen nicht nur aus der Politik, sondern auch aus Wirtschaft und Wissenschaft. Auch gutachterliche Stellungnahmen zu Stipendien, Berufungen, Symposien oder Forschungsgeldern werden so geschrieben, dass sie möglichst ihren Zweck erfüllen. Auch dabei spielen nicht immer nur rein wissenschaftliche Überlegungen und Motive eine Rolle. Der Politik vorzuwerfen, sie habe ein primär instrumentelles Verhältnis zu wissenschaftlichen Ratschlägen, ist schon aus diesem Grunde reichlich verlogen. Wenn es um Drittmittel, das Unterbringen von Personen oder eigene Interessen und Privilegien geht, machen auch Wissenschaftler ganz handfest Politik. Juristen, die es gewohnt sind, je nach Bedarf in die Rolle des Anklägers, des Verteidigers oder des Richters zu schlüpfen, können sich damit offenbar leichter arrangieren als Disziplinen, in denen nach wie vor um das Ideal der einen alleinigen Wahrheit gefochten wird (Landfried 1986: 113 f.).

## 6 Literatur

- Backhaus-Maul, Holger, 1990: Die Organisation der Wissensvermittlung beim Deutschen Bundestag. Am Beispiel der Wissenschaftlichen Dienste. In: Thomas Petermann (Hrsg.): Das wohlberatene Parlament. Berlin: Edition Sigma, 19–63.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, 2000a: Moderner Staat - moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung. Berlin: bmi (Broschüre).
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz 2000b: Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung. Berlin: bmi.
- Braß, Heiko, 1990: Enquete-Kommissionen im Spannungsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit. In: Thomas Petermann (Hrsg.): Das wohlberatene Parlament. Berlin: Edition Sigma, 65–95.
- Brohm, Winfried, 1987: Sachverständige Beratung des Staates. In: Josef Isensee/Paul Kirchhoff (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, 207–248.
- Bruder, Wolfgang, 1980: Sozialwissenschaften und Politikberatung. Zur Nutzung sozialwissenschaftlicher Informationen in der Ministerialverwaltung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Dagger, Steffen/Kambert, Michael, 2007 (Hrsg.): Politikberatung und Lobbying in Brüssel. Wiesbaden: VS Verlag.
- deLeon, Peter, 1993: Demokratie und Policy-Analyse: Ziele und Arbeitsweise. In: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Opladen: Westdeutscher Verlag, 471–485.
- Dietzel, Gottfried, 1978: Wissenschaft und staatliche Entscheidungsplanung. Rechts- und Organisationsprobleme der wissenschaftlichen Politikberatung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Euchner, Walter u. a., 1993: Länder-Enquete-Kommissionen als Instrumente der Politikberatung. Rechtliche Ordnung, Fallbeispiele und ihre Praxis im Urteil von Mitgliedern. Baden-Baden: Nomos.
- Fischer, Frank, 1993: Bürger, Experten und Politik nach dem „Nimby“-Prinzip. In: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Opladen: Westdeutscher Verlag, 451–470.
- Friedrich, Hannes, 1970: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft. Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt.

- Gellner, Winand, 1991: Politikberatung und Parteienersatz: Politische Denkfabriken in den USA. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 22/1, 134–149.
- \* Gellner, Winand, 1995: Ideenagenturen für Politik und Öffentlichkeit. Think tanks in den USA und in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Habermas, Jürgen, 1968: Verwissenschaftliche Politik und öffentliche Meinung (1963). In: Jürgen Habermas (Hrsg.): *Technik und Wissenschaft als „Ideologie“*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 120–145.
- Hampel, Frank, 1991: Politikberatung in der Bundesrepublik: Überlegungen am Beispiel von Enquete-Kommissionen. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 22/1, 111–133.
- Hennig, Klaus Jürgen, 1994: Beratung der Politik durch das Bundesgesundheitsamt. In: Axel Murswieck (Hrsg.): *Regieren und Politikberatung*. Opladen: Leske + Budrich, 59–71.
- Héritier, Adrienne, 1993 (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung* (= *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24*), Opladen.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1988: Sachverstand: Verwendungsuntauglich? Eine Fallanalyse zur Politikberatung im Rahmen der Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“. In: *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, 367 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Ramcke, Udo, 1989: Enquete-Kommissionen. In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Ein Handbuch, Berlin, 1261–1292.
- Jaehrling, Karen, 1999: Der Einsatz wissenschaftlicher Beratung zur Strukturierung der politischen Kommunikation – eine „informelle Funktion“ am Beispiel der Wehrpflichtdebatte. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30/3, 686–699.
- Jann, Werner, 1994: Wissenschaftler in der Regierung - Advokaten der Verwissenschaftlichung der Politik. In: Axel Murswieck (Hrsg.): *Regieren und Politikberatung*. Opladen: Leske + Budrich, 159–174.
- Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich, 1998 (Hrsg.): *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Opladen: Westdt. Verlag.
- Jasanoff, Sheila, 1990: *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*. Cambridge, Mass./London.
- Ismayr, Wolfgang, 2000: *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.
- König, Klaus/Dose, Nicolai, 1993 (Hrsg.): *Instrumente und Formen staatlichen Handelns*, Köln usw.
- Krevert, Peter, 1993: Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungslinien, Probleme und Perspektiven im Kooperationsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit. Münster: Lit.
- Krott, Max, 1999: Musterlösungen als Instrumentarien wissenschaftlicher Politikberatung. Das Beispiel des Naturschutzes. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30/3, 673 ff.
- Krüger, Jürgen, 1975: *Wissenschaftliche Beratung und sozialpolitische Praxis. Die Relevanz wissenschaftlicher Politikberatung für die Reformversuche um die Gesetzliche Krankenversicherung*. Stuttgart: Enke.
- Landfried, Christine, 1986: Politikwissenschaft und Politikberatung. In: Klaus von Beyme (Hrsg.): *Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungsprobleme einer Disziplin*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 100–115.
- Leggewie, Claus, 1987: *Der Geist steht rechts. Ausflüge in die Denkfabriken der Wende*. Berlin: Rotbuch.
- Lompe, Klaus, 1966: *Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaften*. Göttingen, Schwartz.
- Mai, Manfred, 1999: Wissenschaftliche Politikberatung in dynamischen Politikfeldern. Zur Rationalität von Wissenschaft und Politik. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30/3, 659–673.

- Mansfield, Michael W., 1990: Political Communication in Decision-Making Groups. In: David L. Swanson/Dan Nimmo (eds.): *New Directions in Political Communication. A Resource Book*. Newbury Park, Calif.: Sage Publications, 255–304.
- Mayer, Klaus/Görgen, Roswitha, 1979: Die wissenschaftliche Beratung der Bundesministerien. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 38*. Bonn, 31–38.
- Mayntz, Renate, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.): *Policy-Analyse*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 39–56.
- Mayntz, Renate, 1994: Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells. In: Axel Murswieck (Hrsg.): *Regieren und Politikberatung*, 17–30.
- Müller, Edda, 1994: Zur Verwendung wissenschaftlicher Ergebnisse in der Umweltpolitik. Ein Kommentar aus der Regierungspraxis. In: Axel Murswieck (Hrsg.): *Regieren und Politikberatung*. Opladen: Leske + Budrich, 51–57.
- Müller-Rommel, Ferdinand, 1984: Sozialwissenschaftliche Politikberatung. Probleme und Perspektiven. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 25*. Bonn, 26–39.
- \* Murswieck, Axel (Hrsg.), 1994a: *Regieren und Politikberatung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Murswieck, Axel, 1994b: Wissenschaftliche Beratung im Regierungsprozeß. In: Axel Murswieck (Hrsg.): *Regieren und Politikberatung*. Opladen: Leske + Budrich, 103–119.
- Pappi, Franz Urban, 1993: Policy-Netze: Erscheinungsformen moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? In: Adrienne Héritier (Hrsg.): *Policy-Analyse*. Opladen: Leske + Budrich, 84–94.
- Petermann, Thomas (Hrsg.), 1990: *Das wohlberatene Parlament. Orte und Prozesse der Politikberatung*. Berlin: Edition Sigma.
- ders., 1994: Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag: Innovation oder Störfaktor?. In: Axel Murswieck (Hrsg.): *Regieren und Politikberatung*. Opladen: Leske + Budrich, 79–99.
- Peters, B. Guy, 1993: Alternative Modelle des Policy-Prozesses: Die Sicht „von unten“ und die Sicht „von oben“, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): *Policy-Analyse*. Opladen: Leske + Budrich, 289–303.
- \* Peters, B. Guy/Barker, Anthony (eds.), 1993: *Advising West European Governments. Inquiries, Expertise and Public Policy*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- Prittwitz, Volker von, 1994: *Politikanalyse*. Opladen: Leske + Budrich.
- Reinermann, Heinrich (Hrsg.), 2000: *Regieren und Verwalten im Informationszeitalter. Unterwegs zur virtuellen Verwaltung*. Heidelberg: V. Decker.
- Reinicke, Wolfgang H., 1996: *Lotsendienste für die Politik. Think tanks – amerikanische Erfahrungen und Perspektiven für Deutschland*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Ritter, Ernst Hasso, 1982: *Perspektiven für die wissenschaftliche Politikberatung?* In: Joachim Jens Hesse (Hrsg.): *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 459 ff.
- Salz, Werner, 1994: Politikberatung im Bundesministerium für Forschung und Technologie. In: Axel Murswieck (Hrsg.): *Regieren und Politikberatung*. Opladen: Leske + Budrich, 73–78.
- Saretzki, Thomas, 1997: Demokratisierung von Expertise? Zur politischen Dynamik der Wissensgesellschaft. In: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.): *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos, 277–313.
- Scharpf, Fritz W., 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): *Policy-Analyse*. Opladen: Leske + Budrich, 57–83.
- Schelsky, Helmut, 1961: *Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation*. Köln und Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schindler, Peter, 2000: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1999*, (drei Bände). Baden-Baden: Nomos.

- Schubert, Klaus, 1991: Politikfeldanalyse. Opladen: Leske + Budrich.
- Schüttemeyer, Suzanne S., 1989: Öffentliche Anhörungen. In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis. Berlin/New York: De Gruyter, 1145–1159.
- Sturm, Roland, 1999: Politik als Ware – wahre Politik? In: Gegenwartskunde 48/1, 7–10.
- Wewer, Göttrik (Hrsg.), 1998a: Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982 bis 1998. Opladen: Leske + Budrich.
- Wewer, Göttrik, 1998b: Politische Kommunikation als formeller und informeller Prozeß. In: Jarren/Sarcinelli/Saxer (Hrsg.): Politische Kommunikation. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 324–329.
- Windhoff-Heritier, Adrienne, 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt/New York: Campus.
- Zunker, Albrecht, 1994: Selbstverständnis und Wirksamkeit externer Politikberatung. In: Axel Murswieck (Hrsg.): Regieren und Politikberatung. Opladen: Leske + Budrich, 193–205.

---

**Verständnisfragen**

1. Vor welchem Problem steht nach Wewer die wissenschaftliche Politikberatung?
2. Mit welchen Argumenten kritisiert Wewer die von Habermas eingeführt Typologie wissenschaftlicher Politikberatung?
3. Inwiefern unterscheidet sich die Beziehung zwischen politischen und sachverständigen Akteuren in verschiedenen Bereichen der Techniksteuerung von der Vorstellung eines Beratungsverhältnisses?
4. Nach welchen Kriterien unterscheidet Wewer betriebswirtschaftliche Organisationsberatung, technische Fachberatung, materielle und kompetitive Politikberatung?
5. Welchen Nutzen können die Berater auf der einen und die Adressaten (Politiker) auf der anderen Seite aus einer Politikberatung ziehen?

**Transferfragen**

1. Diskutieren Sie die Probleme der politischen Umsetzung theoretischer Programme am Beispiel der Einführung einer Ökosteuer.
2. Gibt es neben den im Text genannten Beispielen weitere Felder, in denen der Staat Steuerungskompetenzen auf andere übertragen hat?
3. Bei welchen der von Wewer genannten Anbietern von politischen Expertisen können Politikfeldanalytiker tätig sein?
4. Welche Funktionen haben die regelmäßigen Wirtschaftsgutachten der sogenannten „Fünf Weisen“?

**Problematisierungsfragen**

1. Teilen Sie die Auffassung, dass politische Konflikte in der Regel auf Interessenkonflikten beruhen und daher kognitiv nicht lösbar sind? Versuchen Sie, sowohl Beispiele zu finden, die diese These stützen, als auch Beispiele für Konflikte zu benennen, bei deren Lösung Sachverstand einen wesentlichen Beitrag geleistet hat oder leisten könnte.
  2. Wird durch die staatliche Delegation von Kompetenzen auf private Akteure die Demokratie gestärkt oder unterwandert?
  3. Sind Sie der Meinung, dass sich trennscharfe Kriterien für die Unterscheidung zwischen wissenschaftlichen und nicht-wissenschaftlichen Expertisen benennen lassen?
-